

# VU Research Portal

## Wegnemen van verleidingen: Een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van het integriteitsbeeld van de gemeente Amsterdam

van der Veer, J.C.V.

2006

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

van der Veer, J. C. V. (2006). *Wegnemen van verleidingen: Een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van het integriteitsbeeld van de gemeente Amsterdam*. (Dynamics of Governance; No. 3). Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Wegnemen van Verleidingen

Een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van  
het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam



# **Wegnemen van Verleidingen**

**Een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van het  
integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam**

**Judith Catharina Veronica van der Veer**

*Masterthesis Bestuurskunde*

*Faculteit der Sociale Wetenschappen*

*Vrije Universiteit Amsterdam*

Supervisor:

Mr. dr. A.J.G.M. van Montfort

Afdeling Bestuur en Organisatie

onderzoeksprogramma *Dynamics of Governance*

*Vrije Universiteit Amsterdam*

Co-supervisor:

Prof. dr. L.W.J.C. Huberts

Afdeling Bestuur en Organisatie

*Strategische Leerstoel Integriteit van Bestuur*

*Vrije Universiteit Amsterdam*

**Juli 2006**

‘In advanced modernity the social production of wealth is systematically accompanied by the social production of risks’

Ulrich Beck (1992) *Risk Society. Towards a New Modernity*, London: Sage Productions, p.19.

## Voorwoord

*‘Het karwei zit erop. Een werk van wetenschappelijk gehalte is aan de geschiedenis toegevoegd’*, zo eindigt de handleiding scriptieschrijven van Hans van den Heuvel (1994). Dat er heel wat werk zou moeten worden verzet om dit te bereiken, kon ik al verwachten vóór ik met mijn masterthesis begon. Met het schrijven van dit voorwoord kan ik stellen dat het onderzoek voor mij een mooi karwei is geweest.

Ik heb dit laatste onderdeel van mijn studie als een uitdagende proeve van bekwaamheid ervaren. Mijn eerste grote onderzoek waarin alle stappen, van het bedenken van een onderzoeksvraag tot en met het beantwoorden hiervan, aan bod zijn gekomen. Ik ben mijn begeleider André van Montfort, veel dank verschuldigd voor de tijd die hij heeft vrijgemaakt om met mij, vaak nog op de late vrijdagmiddag, na te denken over de vormgeving van mijn onderzoek. Zijn adviezen zijn heel waardevol geweest. Dat ik het als een grote uitdaging heb ervaren om dit onderzoek uit te voeren, is mede te danken aan Leo Huberts. De suggesties en de ‘food for thought’ die hij mij als tweede lezer heeft aangedragen waren, niet anders dan ik van hem gewend ben, een extra motivatie om van iets moois iets mooiers te maken.

Ik heb de scriptie niet alleen als een proeve van bekwaamheid ervaren maar ook als een kijkje in de keuken van de praktijk. Ik wil de twaalf personen die ik heb mogen interviewen bedanken voor hun medewerking en toegankelijke opstelling, evenals de deskundigen van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam op wie ik al mijn vragen over het hoe en waarom van de risicoanalyses heb mogen afvuren. Een speciale plaats in dit kader verdient Rosemarijn van der Meij, risicoanalist bij het Bureau Integriteit. Naast de praktische hulp bij het opzetten van het empirisch onderzoek wil ik haar bedanken voor de gesprekken in de beginfase van het onderzoek, toen ik grip probeerde te krijgen op het instrument risicoanalyse, en de feedback die ze mij in de slotfase gaf.

Dan tenslotte mijn lieve Erik, ouders en schoonouders die alles wat ik aanpak en wil bereiken ondersteunen met liefde. Ik wil mijn schoonvader bedanken voor het met scherpe blik corrigeren van de taal- en typefouten en het ‘familie-klusteam’ voor het verrichten van heel veel werk waardoor de ‘finishing touch’ van deze thesis in onze mooie, nieuwe habitat kon plaatsvinden.

Judith van der Veer  
Amsterdam, juli 2006

## Samenvatting

In dit onderzoeksrapport wordt verslag gedaan van casestudieonderzoek naar zes risicoanalyses die tussen 2002 en 2004 zijn uitgevoerd door Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. Een *risicoanalyse* kan worden omschreven als het proces van identificatie en beoordeling van risico's, resulterend in aanbevelingen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Daar dit onderzoek een eerste poging is om inzicht te verkrijgen in de werking en effectiviteit van risicoanalyses, staat het daadwerkelijke gebruik van de resultaten van de analyses, oftewel hun *doorwerking* centraal. Immers, om effectief te kunnen zijn moet er allereerst gebruik worden gemaakt van de resultaten van een risicoanalyse.

De probleemstelling van het onderzoek omvat twee vragen: de beschrijvende vraag naar de mate van doorwerking van de onderzochte risicoanalyses en de verklarende vraag in hoeverre de mate van doorwerking kan worden verklaard met behulp van theoretisch relevant geachte proces-, product- en omgevingskenmerken.

Als eerste stap is een literatuurstudie uitgevoerd, op grond waarvan het begrip 'doorwerking' kon worden geoperationaliseerd en acht hypothesen konden worden opgesteld. Vervolgens is een empirisch onderzoek uitgevoerd. Binnen alle zes de cases is een interview afgenomen met een informant van het management en met een informant van de uitvoeringspraktijk van de betreffende organisatie. Deze waarnemingsmethode is aangevuld met documentanalyse, specifiek analyse van documenten betreffende besluitvorming.

De verzamelde data wijzen op een grote mate van doorwerking van de risicoanalyses. Wel is er tussen de cases en de verschillende typen aanbevelingen variatie zichtbaar. Het veronderstelde positieve verband tussen de door de organisatie ervaren ernst van de risico's, haar aandacht voor het thema integriteit en de ervaren haalbaarheid van de aanbevelingen enerzijds en de mate van doorwerking anderzijds, werd door de data bevestigd. Ook werd een positief verband tussen het verschaffen van inhoudelijke informatie over de risicoanalyse en de mate van doorwerking aangetoond. Het verwachte positieve verband tussen een als kwalitatief hoog ervaren rapport en de mate van doorwerking werd door de data niet bevestigd. Dat geldt evenmin voor de veronderstelde positieve invloed van de mate waarin de opdrachtgever de opdrachtnemer onafhankelijk acht, op de mate van doorwerking.

# Inhoudsopgave

<b>1. Achtergrond en opzet van het onderzoek</b>	9
<b>1.1 Inleiding</b>	9
1.1.1 Aandacht voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit	9
1.1.2 Risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid	10
1.1.3 Gebrek aan kennis over risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid	11
<b>1.2 Afbakening van het thema: een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses</b>	11
<b>1.3 Het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam</b>	12
<b>1.4 Probleemstelling en deelvragen</b>	13
<b>1.5 Kennisdoel en relevantie van het onderzoek</b>	14
<b>1.6 Aard en methoden van onderzoek</b>	15
<b>1.7 Leeswijzer</b>	16
<b>2. Risicoanalyses integriteit: een terreinverkenning</b>	17
<b>2.1 Het begrip ‘risico’</b>	17
<b>2.2 Het begrip ‘risicoanalyse’</b>	18
2.2.1 De toepassing van een risicoanalyse	18
2.2.2 Een risicoanalyse als onderdeel van risicomanagement	19
2.2.3 Risicoanalyse als proces en als product	20
2.2.4 Risicoanalyses en zelfonderzoeken	20
<b>2.3 Een risicoanalyse met betrekking tot het onderwerp integriteit</b>	20
2.3.1 Het begrip ‘integriteit’	20
2.3.2 Integriteitsschendingen	21
2.3.3 Integriteitsbeleid van organisaties	22
2.3.4 Risicoanalyses integriteit als organisatiestrategie	24
<b>2.4 Risicoanalyses integriteit gericht op overheidsorganisaties</b>	25
<b>2.5 Risicoanalyses binnen lokale overheden: normatieve studies</b>	26
<b>2.6 Risicoanalyses binnen lokale overheden: empirische studies</b>	28
<b>2.7 Slot</b>	30
<b>3. Het begrip ‘doorwerking’ in de literatuur: een begripsbepaling</b>	31
<b>3.1 De doorwerking van een beleid, advies of evaluatie</b>	31
<b>3.2 Conceptualisering van het begrip ‘doorwerking’</b>	32
3.2.1 Een smalle en brede definitie	32
3.2.2 Typen doorwerking	32
<b>3.3 Het proces van doorwerking</b>	33
3.3.1 Kennisname	33
3.3.2 Acceptatie	34
3.3.3 Besluitvorming	35
3.3.4 Bijstelling van de uitvoeringspraktijk	36
<b>3.4 Slot</b>	36

<b>4 Verklaringen voor de mate van doorwerking: hypothesen</b>	38
<b>4.1 Doorwerking als resultante van interactie</b>	38
<b>4.2 De invloed van proceskenmerken</b>	38
4.2.1 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het voortraject	38
4.2.2 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens de uitvoering	39
4.2.3 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het vervolgtraject	40
<b>4.3 De invloed van productkenmerken</b>	41
4.3.1 De kwaliteit van het eindrapport	41
4.3.2 De waarschijnlijkheid en ongewenste effecten van de risico's	42
4.3.3 De haalbaarheid van de aanbevelingen	43
<b>4.4 De invloed van omgevingskenmerken</b>	44
<b>4.5 Slot</b>	45
<b>5. Opzet van het empirisch onderzoek</b>	47
<b>5.1 Het toetsen van hypothesen met behulp van casestudieonderzoek</b>	47
5.1.1 De twee vragen uit de probleemstelling	47
5.1.2 De keuze voor een onderzoeksdesign	47
<b>5.2. De selectie van cases</b>	48
5.2.1 Het diversiteitsprincipe	48
5.2.2 Drie aanvullende overwegingen voor de selectie van cases	49
<b>5.3 Dataverzameling</b>	50
<b>5.4 Data-analyse</b>	51
5.4.1 Analyse van de data: de beschrijvende vraag	51
5.4.2 Analyse van de data: de verklarende vraag	52
<b>5.5 Kwaliteitscriteria van wetenschappelijk onderzoek</b>	52
5.5.1 Validiteit	52
5.5.2 Betrouwbaarheid	53
5.5.3 Generaliseerbaarheid	54
<b>5.6 Slot</b>	54
<b>6. De risicoanalyses van Bureau Integriteit</b>	55
<b>6.1 Integriteit op de agenda</b>	55
<b>6.2 Het Bureau Integriteit: een positionering</b>	56
<b>6.3 Een integrale benadering van integriteit</b>	56
<b>6.4 Nader beschouwd: de risicoanalyse</b>	59
6.4.1 De reeds uitgevoerde risicoanalyses	59
6.4.2 De thematieken van de onderzochte risicoanalyses	60
6.4.3 Aan risicoanalyses gerelateerde diensten	61
<b>6.5 De risicoanalyses van Bureau Integriteit als proces</b>	62
6.5.1 De opdracht tot het uitvoeren van een risicoanalyse	62
6.5.2 De uitvoering van een risicoanalyse	63
6.5.3 Het vervolgtraject: de presentatie van de eindrapportage	64
<b>6.6 De risicoanalyses van Bureau Integriteit als product</b>	65
6.6.1 De beschrijving van de risico's	65
6.6.2 De beoordeling van de risico's	65
6.6.3 Aanbevelingen over de beheersing van de risico's	66
<b>6.7 Slot</b>	67



<b>7. De doorwerking van de risicoanalyses</b>	68
<b>7.1 Een schets van de doorwerking per risicoanalyse</b>	68
7.1.1 De doorwerking bij organisatie 1	69
7.1.2 De doorwerking bij organisatie 2	70
7.1.3 De doorwerking bij organisatie 3	71
7.1.4 De doorwerking bij organisatie 4	72
7.1.5 De doorwerking bij organisatie 5	73
7.1.6 De doorwerking bij organisatie 6	74
7.1.7 De bevindingen samengevat	75
<b>7.2 De doorwerking naar type aanbeveling</b>	76
7.2.1 De aanbevelingen gecategoriseerd	76
7.2.2 Algemene bevindingen per type aanbeveling	77
<b>7.3 Slot</b>	78
<b>8. Verklaringen voor de mate van doorwerking: toetsing hypothesen</b>	79
<b>8.1 De invloed van proceskenmerken</b>	79
8.1.1 Hypothese 1: concrete afspraken tijdens het voortraject en acceptatie	79
8.1.2 Hypothese 2: informatie tijdens de uitvoering en kennisname	80
8.1.3 Hypothese 3: opdrachtnemer onafhankelijk geacht en acceptatie	81
8.1.4 Hypothese 4: communicatie over en weer tijdens het vervolgtraject en kennisname	82
<b>8.2 De invloed van productkenmerken</b>	83
8.2.1 Hypothese 5: gepercipieerde kwaliteit en besluitvorming	83
8.2.2 Hypothese 6: als groot en ernstig ervaren risico's en besluitvorming	84
8.2.3 Hypothese 7: als haalbaar ervaren aanbevelingen en bijstelling van de uitvoeringspraktijk	85
<b>8.3 De invloed van omgevingskenmerken: hypothese 8</b>	86
<b>8.4 Slot</b>	87
<b>9. Conclusies en reflectie</b>	88
<b>9.1 De aanleiding en opzet van het onderzoek</b>	88
<b>9.2 Het theoretisch kader</b>	89
<b>9.3 De resultaten van het empirisch onderzoek: de beschrijvende vraag</b>	90
<b>9.4 De resultaten van het empirisch onderzoek: de verklarende vraag</b>	92
9.4.1 De invloed van proceskenmerken	92
9.4.2 De invloed van productkenmerken	94
9.4.3 De invloed van omgevingskenmerken	96
<b>9.5 Wetenschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten</b>	96
9.5.1 Aanpassing van het fasemodel van doorwerking: de fasen	97
9.5.2 Aanpassing van het fasemodel van doorwerking: de actoren	97
9.5.3 Aanpassing van het verklaringsmodel van doorwerking	99
<b>9.6 Maatschappelijke betekenis onderzoeksresultaten</b>	99
<b>9.7 Reflectie op het onderzoeksproces</b>	100
<b>9.8 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</b>	102
<b>9.9 Slot</b>	103
<b>Literatuur</b>	104
<b>Bijlage 1</b>	109
<b>Bijlage 2</b>	110
<b>Bijlage 3</b>	115

# 1. Achtergrond en opzet van het onderzoek

## 1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een studie naar de doorwerking van risicoanalyses. In dit eerste introducerende hoofdstuk zal de keuze voor het onderzoeksthema worden beargumenteerd door een korte schets te geven van de kennis en aandacht voor het thema in de wetenschappelijke literatuur en de praktijk. Vervolgens zullen concrete onderzoeksvragen worden gepresenteerd, die het onderzoek verder inkaderen. Tenslotte zal beknopt worden ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden en zal worden aangegeven welke doel het onderzoek dient.

### 1.1.1 Aandacht voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit

In onze samenleving bestaat momenteel veel aandacht voor het integer handelen van de overheid. Zowel de media, de wetenschap als de overheid zelf voeden deze interesse. Bij integriteit gaat het om het handelen dat overeenstemt met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Huberts 2005). Naast aandacht voor de aard en omvang van integriteitsschendingen en de mogelijke verklaringen hiervan, is er aandacht voor de aanpak ervan, oftewel integriteitsbeleid. Binnen het integriteitsbeleid kan een onderscheid worden gemaakt tussen *preventief beleid*, dat als doel heeft integriteitsschendingen te voorkomen of te verminderen, én *repressief beleid*: dat is bedoeld om overtredingen te bestraffen (Huberts en Van den Heuvel 2003:39)<sup>1</sup>.

Wat betreft de wetenschappelijke aandacht, zijn er zowel internationaal als nationaal verscheidene studies verricht naar het integriteitsbeleid van overheidsinstellingen<sup>2</sup>. De empirische studies worden gecomplementeerd met normatieve studies, waarin het ideale integriteitsbeleid wordt geschetst<sup>3</sup>. Hoewel in de huidige literatuur voor beide benaderingen ruimte is, lijkt de nadruk te liggen op het voorschrijven van preventief beleid. Zo is er onder andere aandacht voor gedragscodes en de ambtseed, de rol van een vertrouwenspersoon, regelingen voor nevenfuncties en een centrale registratie van schendingen.

---

<sup>1</sup> Repressieve maatregelen kunnen echter ook een afschrikkende werking hebben, waarmee zij tevens preventief van aard zijn.

<sup>2</sup> Zie de overzichtsstudie van Menzel (2005). Hierin wordt het onderzoek naar bestuurlijke ethiek en integriteit, zoals tussen 1999 en 2004 gepresenteerd in Amerikaanse wetenschappelijke tijdschriften, systematisch beschreven en beoordeeld.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het werk van Cooper (1998) en de recente publicaties van Frederickson en Ghore (2005) en Lewis en Gilan (2005).

### 1.1.2 Risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid

Een relatief nieuw element van preventief integriteitsbeleid, zijn risicoanalyses. Een *risicoanalyse* kan worden omschreven als het proces van identificatie en beoordeling van risico's, resulterend in aanbevelingen om de beleidspraktijk te verbeteren. In een risicoanalyse als onderdeel van integriteitsbeleid wordt nagegaan in hoeverre niet-integer gedrag binnen een organisatie voorkómen kan worden, of in hoeverre de negatieve effecten van schendingen kunnen worden beperkt. Binnen de brede benadering van risicomanagement vormt zij de analysefase, welke wordt opgevolgd door de beleidsfase waarin de risico's beheerst worden (Kortekaas 2005:23-25). Hoewel de aandacht voor risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid van recente datum is, hebben zij binnen verschillende disciplines al een vaste plaats verworven; van de actuariële wetenschappen, rampenbestrijding en criminaliteitsbestrijding (Vander Beken 2004), tot de bedrijfskunde. Het afgelopen decennium is, mede naar aanleiding van schandalen bij bedrijven als Enron, Parmalat en Ahold, vanuit deze laatste discipline de aandacht voor risicoanalyses met betrekking tot integriteit gegroeid (Kaptein 1998:128-130; Drennan 2004; Francis 2003).

In navolging van private organisaties, is de aandacht voor risicoanalyses integriteit nu ook binnen het openbaar bestuur groeiende. Zo stonden risicoanalyses op de agenda van een in 2004 door de Organization for Economic Cooperation and Development georganiseerd symposium over integriteitsmanagement (OECD 2004). In Nederland prediceert het Ministerie van Binnenlandse Zaken (verder: het Ministerie van BZK), dat verantwoordelijk is voor het integriteitsbeleid van het openbaar bestuur, het uitvoeren van risicoanalyses (zie Hoekstra e.a. 2004). Zo wordt in de memorie van toelichting op het voorstel van de nieuwe Ambtenarenwet<sup>4</sup> gewezen op het belang van een risicoanalyse als fundamenteel onderdeel van organisationeel integriteitsbeleid: *'in eerste instantie valt [bij het integriteitsbeleid gericht op de organisatie] te denken aan het doorlichten en het in kaart brengen van de kwetsbaarheid van de organisatie op basis van de rol die ze vervult binnen de overheid en de kwetsbare functies binnen die organisatie'* (2003:9).

Het instrument vindt in de praktijk ook haar toepassing; vijftig procent van de organisaties binnen het openbaar bestuur blijkt risicoanalyses uit te voeren (Huberts en Nelen 2005:88-89). Gespecificeerd naar type organisatie, blijken ministeries en politiekorpsen koplopers. Het aantal (periodiek) uitgevoerde risicoanalyses ligt onder waterschappen en vooral gemeenten aanzienlijk lager (Ministerie van BZK 2004).

---

<sup>4</sup> Per 1 maart 2006 is een gewijzigde Ambtenarenwet in werking getreden in verband met goed ambtelijk handelen en integriteit. Zie [http://www.integriteitoverheid.nl/officialie/ambtenarenwet\\_goed](http://www.integriteitoverheid.nl/officialie/ambtenarenwet_goed) (07-06-2006) voor kamerstukken over deze wijziging.

### *1.1.3 Gebrek aan kennis over risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid*

Hoewel risicoanalyses in het openbaar bestuur hun toepassing vinden, is er tot op heden slechts beperkt onderzoek verricht naar de feitelijke bijdrage van dit instrument. De huidige literatuur over integriteitsbeleid richt zich vooral op de keuze en toepassing van beleidsinstrumenten. Het uitvoeren van een risicoanalyse, waarbij risico's worden geïnventariseerd, gaat hier feitelijk aan vooraf. Zo worden risicoanalyses niet expliciet genoemd in het als ideaaltypisch beschouwde integriteitsbeleid zoals opgesteld door Van den Heuvel en Huberts (1999;2003:39-56). Een zelfde beperkte aandacht is op te maken uit de recente internationale literatuur over publieke integriteit (Menzel 2005).

In haar proefschrift over de effecten van het Nederlandse politieke integriteitsbeleid besteedt Lamboo (2005) wél enige aandacht aan risicoanalyses. Zij schaaft de analyse van risicofactoren samen met de analyse van de aard en omvang van integriteitsschendingen onder het begrip 'probleemanalyse'. Ze stelt dat een probleemanalyse toegesneden dient te zijn op de specifieke organisatie, met haar unieke kenmerken (2005:423). Uit haar casestudieonderzoek onder drie politiekorpsen en het Ministerie van BZK blijkt het uitvoeren van een probleemanalyse, en dus een risicoanalyse, van positieve invloed te zijn op de effectiviteit van integriteitsbeleid (2005:393). Echter, in de periode waarin Lamboo haar onderzoek uitvoerde (1998-2002), ontbraken risicoanalyses nagenoeg in het integriteitsbeleid van de korpsen en BZK (2005:378). Haar proefschrift biedt daarom slechts beperkt inzicht in de feitelijke werking van risicoanalyses. Concluderend: als aanvulling op de huidige theorievorming, kan een onderzoek naar risicoanalyses als onderdeel van een integriteitsbeleid worden voorgesteld.

### *1.2 Afbakening van het thema: een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses*

Een eerste fundamentele vraag voor een onderzoek naar risicoanalyses lijkt de vraag naar de wijze waarop de organisatie waar een risicoanalyse wordt uitgevoerd, vervolgens met de informatie uit deze analyse omgaat. Deze vraag gaat vooraf aan de vraag in hoeverre de organisatie integriteitsrisico's in het vervolg ook daadwerkelijk weet te beheersen. Immers, om effectief te kunnen zijn, moet er allereerst gebruik worden gemaakt van de resultaten van een risicoanalyse. In de bestuurskundige literatuur kunnen aanknopingspunten worden gevonden om deze vraag verder te specificeren. Als overkoepelende term voor het proces waarin een beleid, advies of evaluatie in meer of mindere mate haar toepassing vindt binnen een organisatie, kan de term '*doorwerking*' worden gekozen (Lamboo 2005; De Vries 2000; Winter 1996).

Een vraag die volgt op de vraag naar de mate van doorwerking van een risicoanalyse, is de vraag naar de factoren die hierop van invloed zijn. Om meer inzicht te kunnen krijgen in de doorwerking van risicoanalyses, is het van belang om na te gaan van welke factoren de mate van doorwerking afhankelijk is. Uit verschillende studies, waaronder het promotieonderzoek van Kortekaas naar

risicoanalyses georganiseerde criminaliteit (2005), kan worden afgeleid dat het uitvoeren van een risicoanalyse een 'kunde' is. Het is een gebruikgerichte activiteit welke als doel heeft de (bestuurs)praktijk te verbeteren. Dit uitgangspunt stelt allereerst eisen aan een risicoanalyse als een *proces*; de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is van groot belang (Winter 1996:80; Kortekaas 2005:25-27). Daarnaast is ook de kwaliteit van een risicoanalyse als *product* van invloed op de mate van doorwerking ervan (Winter 1996:85). Criteria als de kwaliteit van het eindrapport en de haalbaarheid van de aanbevelingen behoren hiertoe.

Hoewel proces- en productkenmerken van een risicoanalyse volgens de literatuur de mate van doorwerking van een risicoanalyse kunnen verklaren, is een onderzoek waarin uitsluitend deze factoren worden onderzocht, te beperkt. Naast proces- en productkenmerken moet er in een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses ook aandacht worden besteedt aan de *omgevingsfactoren*, die direct van invloed zijn op de mate van doorwerking. Immers, de uitvoering van een risicoanalyse vindt plaats in een bepaalde context. Een relevant omgevingskenmerk voor risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid is de aandacht van de betreffende organisatie voor het thema integriteit (zie Lamboo 2005:393-394). Samenvattend: om de mate van doorwerking van risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid te kunnen verklaren, dienen proces- en productkenmerken van risicoanalyses, evenals omgevingskenmerken in kaart te worden gebracht.

### ***1.3 Het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam<sup>5</sup>***

Een gemeente, waar risicoanalyses al enkele jaren tot het integriteitsbeleid behoren, is de gemeente Amsterdam. Niet alleen aan risicoanalyses, maar aan het onderwerp integriteit in het algemeen besteedt deze gemeente (in tegenstelling tot veel andere grote gemeenten), al een aantal jaren structurele en intensieve aandacht. Zij heeft daarvoor ook de nodige complimenten in ontvangst mogen nemen (zie o.a. Huberts e.a. 2004). Vanaf 1997 is er een Registratiepunt Fraude en Corruptie, later omgedoopt tot het Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen. Deze naamswijziging geeft aan dat de gemeente niet kiest voor een beperkte focus op fraude en corruptie, maar zich op een breed scala aan schendingen (denk bijvoorbeeld ook aan dubieuze giften en beloften en onverenigbare functies en bindingen) richt. Daarnaast is er een gemeentelijke gedragscode en een klokkenluiderregeling ontworpen. En, héél belangrijk, in februari 2001 is het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam (hierna: Bureau Integriteit) opgericht. Van het bureau wordt een stimulerende, coördinerende, faciliterende en onderzoekende rol in het integriteitsbeleid verwacht (Nelen 2003:1).

---

<sup>5</sup> Wat in deze paragraaf en hoofdstuk zes wordt geschreven over de risicoanalyses en haar beoogde werking, is gebaseerd op documentanalyse (zie bijvoorbeeld het *Protocol en werkwijze risicoanalyses* zoals opgenomen in de literatuurlijst), en gesprekken met medewerkers van Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam.

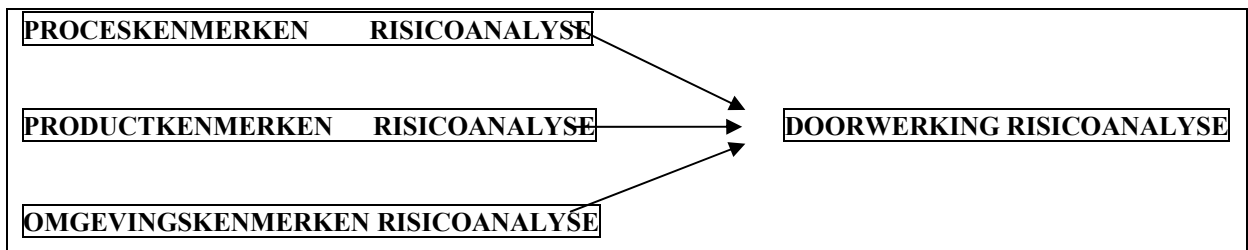
Risicoanalyses maken onderdeel uit van de preventieve activiteiten van Bureau Integriteit. Tijdens een risicoanalyse beoordelen en analyseren deskundigen die in een onafhankelijke relatie tot hun opdrachtgever staan de integriteitsrisico's die samenhangen met een specifiek onderwerp of proces binnen één of meer afdelingen of sectoren van een dienst of stadsdeel. Bij de risicoanalyse staat steeds de vraag centraal: wat zijn de belangrijkste integriteitsrisico's en welke maatregelen zijn er nodig om hen op een acceptabel niveau te kunnen beheersen? (Bouland 2006:18). Bureau Integriteit vervult hiermee uitsluitend de rol van onderzoeker en adviseur, het legt de betreffende organisatie niets op. Aangezien het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam al enige jaren ervaring heeft met het uitvoeren van risicoanalyses, kunnen de door hem uitgevoerde risicoanalyses als praktijkcases worden gekozen voor een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses.

#### ***1.4 Probleemstelling en deelvragen***

Op basis van het hiervoor gepresenteerde literatuuroverzicht en de gemaakte theoretische keuzes kan de volgende algemene probleemstelling worden geformuleerd:

*In hoeverre werken de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam in de praktijk door bij de gemeentelijke organisaties en in hoeverre kan deze mate van doorwerking worden verklaard met behulp van product-, proces- en omgevingskenmerken van de risicoanalyses?*

Aan deze probleemstelling ligt het volgende conceptueel model ten grondslag:



Figuur 1.1: conceptueel verklaringsmodel doorwerking risicoanalyse

Met behulp van bovenstaande conceptueel model, kunnen verschillende deelvragen worden geformuleerd die de probleemstelling helpen beantwoorden. Deze deelvragen kunnen worden onderverdeeld naar type. Een veelgebruikt onderscheid is het onderscheid tussen theoretische deelvragen, welke beantwoord kunnen worden aan de hand van de relevante wetenschappelijke literatuur en empirische deelvragen. Dit tweede type vraag kan worden beantwoord met behulp van praktijkonderzoek. Bij beide typen zijn zowel beschrijvende als verklarende deelvragen opgenomen.

Theoretische deelvragen:

1. Wat wordt er in de literatuur onder risicoanalyses met betrekking tot integriteit verstaan?
2. Op welke wijze kan de term ‘doorwerking van een risicoanalyse’ aan de hand van de literatuur worden omschreven en geoperationaliseerd?
3. Welke inzichten levert de literatuur op over de invloed van proces-, product- en omgevingskenmerken van een risicoanalyse op de mate van doorwerking van de risicoanalyse?

Empirische deelvragen:

1. Hoe kunnen de risicoanalyses die het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam uitvoert, in termen van proces- en productkenmerken worden omschreven?
2. In hoeverre werken de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam in de praktijk door bij gemeentelijke organisaties?
3. In hoeverre kan de mate van doorwerking van de door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam uitgevoerde risicoanalyses worden verklaard met behulp van theoretisch relevant geachte product-, proces- en omgevingskenmerken van de risicoanalyses?

### ***1.5 Kennisdoel en relevantie van het onderzoek***

Het algemene kennisdoel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de doorwerking van risicoanalyses. Door theoretische vooronderstellingen over de invloed van verschillende variabelen op de mate van doorwerking in de praktijk te toetsen, wordt geprobeerd de tot nu toe bestaande ‘black box’ te verhelderen. Hoe werkt het mechanisme waardoor een risicoanalyse doorwerking vindt? De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is dan ook gelegen in de verrijking van de bestaande kennis over de werking van risicoanalyses als onderdeel van integriteitsbeleid. Met de beantwoording van de theoretische deelvragen wordt getracht de bestaande kennis over dit specifieke instrument te verzamelen en deze kennis met elkaar in verband te brengen. De empirische informatie, welke het onderzoek voortbrengt, kan worden gebruikt om de normatieve theorie over risicoanalyses te onderbouwen. Wat werkt wel, wat werkt niet en waarom?

De onderzoeksresultaten van deze studie kunnen ook bruikbaar zijn voor de bestuurlijke praktijk: zij hebben zo gezegd ook een maatschappelijke relevantie. Op de eerste plaats kunnen overheidsinstellingen, waar risicoanalyses al tot het integriteitsbeleid behoren, lering trekken uit de resultaten. Zij kunnen deze mogelijk gebruiken om de huidige uitvoering van risicoanalyses aan te passen. Daarnaast kan het onderzoek voor overheidsinstellingen, en specifiek gemeenten, waar risicoanalyses nog géén onderdeel uitmaken van het beleid, relevante informatie bieden. De resultaten kunnen bruikbaar zijn in de besluitvorming over de invoering van risicoanalyses als onderdeel van het integriteitsbeleid.

## 1.6 Aard en methoden van onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen. In de eerste fase van het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd. Als resultante van deze literatuurstudie zijn verschillende concrete verwachtingen ofwel hypothesen opgesteld. De aard van het onderzoek is daarmee naast *beschrijvend* (in hoeverre werken de risicoanalyses door?) ook *hypothesetoetsend*. Het grote voordeel van het opstellen van concrete hypothesen, ofwel vooronderstellingen, is dat deze het feitelijke empirische onderzoek kunnen sturen. Door hypothesen op te stellen, kunnen specifiek die processen worden onderzocht die de probleemstelling kunnen helpen beantwoorden (Babbie 2001:53-54; Yin 2003:22).

In de tweede fase van het onderzoek zijn data verzameld om de beschrijvende vraag te beantwoorden en zijn de theoretische hypothesen in de praktijk getoetst. Een passend onderzoeksdesign om de beschrijvende en verklarende empirische vragen uit de probleemstelling te beantwoorden, is casestudieonderzoek. *Casestudieonderzoek* kan worden omschreven als empirisch onderzoek, waarin een hedendaags verschijnsel in haar werkelijke context wordt onderzocht (Yin 2003: 12-14).

Binnen het onderzoeksdesign casestudie kunnen er verschillende methoden worden gekozen om data te verzamelen (Yin 2003:85-97; Weiss 1998:258-261). Ter oriëntatie zijn enkele *open interviews* met informanten in het veld gehouden, in het bijzonder binnen het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. Deze interviews waren bedoeld om meer kennis te krijgen van het onderzoeksonderwerp. Ook boden zij aanknopingspunten om verdere contacten te leggen. De verkregen informatie is aangevuld met *documentanalyse*.

Nadat een nauwkeuriger beeld is geschetst van de risicoanalyse en haar product- en proceskenmerken, is het empirisch onderzoek toegespitst op zes organisaties binnen de gemeente Amsterdam waar een risicoanalyse is uitgevoerd. Binnen deze organisaties zijn vervolgens meer *gestructureerde interviews* afgenomen. Tijdens de gestructureerde interviews zijn de informanten over verschillende, op basis van de theorie uitgekozen thema's ondervraagd. Ook de informatie uit deze interviews is aangevuld met informatie uit documenten, specifiek documenten met betrekking tot de interne besluitvorming. De verzamelde data zijn vervolgens geanalyseerd. Met behulp van deze zogehete methode van *pattern-matching* (Trochim 1989; Yin 2003:116-117) is de theorie getoetst. Hoe groter de mate waarin de onderzoeker het voorspelde patroon aantreft, hoe verder de theorie aan geloofwaardigheid wint.



## ***1.7 Leeswijzer***

Kort gezegd is dit onderzoeksrapport opgebouwd uit drie delen: een theoretisch gedeelte, een beschrijving van de onderzoeksopzet en een uiteenzetting van de bevindingen van het uitgevoerde empirisch onderzoek. Meer gedetailleerd gezegd, worden in hoofdstuk 2, 3 en 4 de drie theoretische deelvragen beantwoord. Aan de hand van een literatuurstudie worden een begripsbepaling van een 'risicoanalyse integriteit' (hoofdstuk 2), een theoretisch fasemodel van doorwerking (hoofdstuk 3) en acht hypothesen (hoofdstuk 4) gepresenteerd. Hoofdstuk 5 vormt de overgang tussen theorie en praktijk. In dit hoofdstuk worden de keuzes aangaande de opzet van het praktijkonderzoek uiteengezet en onderbouwd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 een beschrijving gegeven van de risicoanalyses zoals uitgevoerd door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam en wordt in hoofdstuk 7 een beschrijving gegeven van de mate van doorwerking van de onderzochte risicoanalyses. In hoofdstuk 8 wordt de presentatie van de resultaten afgesloten met een antwoord op de verklarende onderzoeksvraag. Per opgestelde hypothese wordt nagegaan of deze bevestigd kan worden op basis van de bevindingen. Hoofdstuk 9 vormt het afsluitende hoofdstuk waarin na een korte samenvatting de conclusies worden gepresenteerd. Ook wordt nagegaan wat de wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten is. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het uitgevoerde onderzoek en enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Ten behoeve van de leesbaarheid, is er voor gekozen in zinnen waar zowel mannelijke als vrouwelijke personen het onderwerp zijn, uitsluitend gebruik te maken van mannelijke persoonlijke en bezittelijke voornaamwoorden.

## 2. Risicoanalyses integriteit: een terreinverkenning

In dit hoofdstuk zal de eerste theoretische deelvraag worden beantwoord; de vraag naar de betekenis die in de wetenschappelijke literatuur wordt toegekend aan risicoanalyses met betrekking tot integriteit. Van de literatuurstudie zal in thematische volgorde verslag worden gedaan. Allereerst wordt de betekenis van de begrippen ‘risico’ en ‘risicoanalyse’ verkend. Vervolgens worden de begrippen ‘integriteit’ en ‘integriteitschending’ van een definitie voorzien. Uiteindelijk, worden deze twee conceptuele constructies samengebracht in een presentatie van de bestaande kennis over risicoanalyses met betrekking tot integriteit.

### 2.1 Het begrip ‘risico’

Een uitleg van het begrip ‘risicoanalyse’, begint met een uitleg van het begrip ‘risico’. In een tamelijk omvangrijke literatuurstudie naar de precieze betekenis van het begrip komt Vlek (1991) tot maar liefst twintig definities, welke hun oorsprong vinden in verschillende disciplines. Zowel binnen de aardwetenschappen, chemische technologie, medische wetenschappen als de economie en verzekeringsleer wordt het begrip ‘risico’ veel gebruikt. In navolging van Kortekaas (2005) kan de omvangrijke literatuur worden samengevat door drie algemene componenten van het begrip te formuleren. Op de eerste plaats gaat het om ‘iets’ dat *onwenselijk* is. Het gaat om een scenario dat wordt omschreven als een gevaar, een ongunstige gebeurtenis of een dreiging. De achterliggende vraag bij deze component is: wat zou er kunnen gebeuren? Als tweede component duidt Kortekaas op de *waarschijnlijkheid* of kans dat het ‘iets’ zich voordoet. De actoren die de dreiging ervaren, maken hiervan een schatting. De derde component betreft de *effecten* van de dreiging. Het kan zowel om negatieve als positieve effecten gaan (Vander Beken 2004:483), maar in de regel worden alleen de negatieve effecten meegewogen (Kortekaas 2005:19-20). Ook als de dreiging zich (nog) niet voordoet, kan er toch sprake zijn van ongewenste effecten. Zo kan de dreiging van integriteitschendingen, zonder dat er feitelijk een schending aan het licht gekomen is, leiden tot reputatieschade van een organisatie. Op basis van bovenstaande argumentatie kan het begrip ‘risico’ worden omschreven als: *‘de combinatie van de waarschijnlijkheid dat zich een dreiging manifesteert en de ongewenste effecten daarvan’* (Kortekaas 2005:20).

Zijn risico’s meetbaar? Wat betreft de dimensie ‘ongewenste effecten’ is het antwoord: nee. Er is namelijk geen stabiele rangorde toe te kennen aan effecten. Hoe ongewenst een situatie is, is afhankelijk van de maatschappelijke en culturele context. Beter meetbaar is de waarschijnlijkheid dat een effect zich voordoet. Echter, dit kan alleen indirect gemeten worden. De dreiging waarop een risico betrekking heeft is immers een toekomstige omstandigheid en een omstandigheid is alleen

meetbaar op basis van gegevens uit het heden en verleden. Om uitspraken te kunnen doen die verder rijken dan voorspellingen alleen, worden aan risico's gerelateerde concepten gemeten: de risicofactor en de risico-indicator. Een *risicofactor* is een omstandigheid die van invloed is op de waarschijnlijkheid van een dreiging. Om de dreiging van een integriteitsschending binnen een organisatie als voorbeeld te nemen; de gelegenheid voor een werknemer om een schending te plegen en de motivatie om dit wel of niet te doen, zijn risicofactoren (Jones 2004:1-2). Nog beter meetbaar is de *risico-indicator*, de operationalisatie van een risicofactor. Controle van activiteiten van werknemers, evenals functiescheiding binnen een organisatie kunnen als risico-indicatoren voor de dreiging van integriteitsschendingen worden aangemerkt. Hoe uitvoeriger de controlemaatregelen en hoe consequenter zij worden toegepast, hoe kleiner de risico's: zo is de algemene gedachte.

RISICO	RISICOFACITOR	RISICO-INDICATOR
De combinatie van de waarschijnlijkheid dat een dreiging zich manifesteert en de ongewenste effecten daarvan.	Een omstandigheid die van invloed is op de waarschijnlijkheid van een dreiging.	Operationalisatie van een risicofactor; de feitelijk meetbare aan- of afwezigheid van factoren.

Figuur 2.1: de betekenis van de begrippen 'risico', 'risicofactor' en 'risico-indicator'.

## 2.2 Het begrip 'risicoanalyse'

Niet alleen het begrip 'risico', ook het begrip 'risicoanalyse', kent vele definities. De verschillen worden vooral veroorzaakt, doordat er uiteenlopende keuzes gemaakt worden over de fasering van een risicoanalyse en de stappen die hier al dan niet toe behoren. Voordat de in dit onderzoek gemaakte keuze wordt gepresenteerd, zal eerst iets worden verteld over het ontstaan van risicoanalyses als activiteit.

### 2.2.1 De toepassing van een risicoanalyse

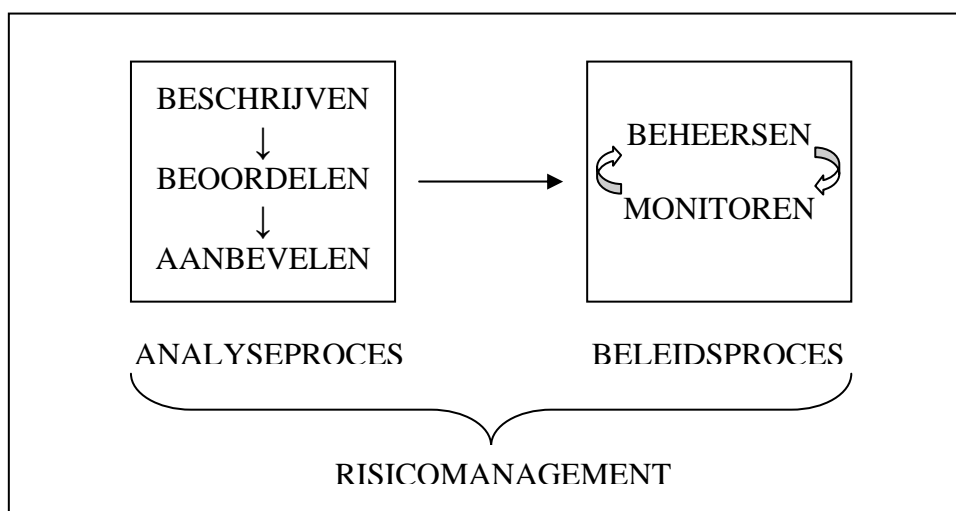
Als formele activiteit kent het *analyseren* van risico's haar oorsprong in de industriesector in de jaren vijftig van de twintigste eeuw. Vervolgens zijn er in tal van andere sectoren steeds meer en onderlegde methoden ontwikkeld om risico's te analyseren (Vander Beken 2004: 481-482). Achter deze activiteiten schuilt de wens om risico's die tot fysieke en financiële schade kunnen leiden, identificeerbaar te maken. Immers, alleen als bekend is wat de aanwezige risico's zijn, kunnen zij worden beheerst. Sinds het laatste decennium van de twintigste eeuw is de aandacht voor risicoanalyses ook doorgedrongen in de organisatiekunde en politieke wetenschap, waar zij op een meer holistische manier wordt benaderd (Power 2004). Risicoanalyses worden dan gezien als onderdeel van risicomangement, waarin een actor continu bezig is om op de meest optimale wijze om te gaan met de dreigingen die worden ervaren. Steeds opnieuw wordt een kosten/baten afweging gemaakt tussen de gevolgen van risico's en de kosten voor identificatie en preventie hiervan (Williams

en Thompson 2004). Mogelijke dreigingen zijn bestuurlijk falen, falen van het informatiebeveiligingssysteem of niet-integer gedrag. Deze dreigingen kunnen leiden tot reputatieschade of vertrouwensverlies bij belanghebbenden, financiële schade én, uiteindelijk, de val van de onderneming (Drennan 2004:258).

### 2.2.2 Een risicoanalyse als onderdeel van risicomanagement

Een risicoanalyse kan worden omschreven als: *het proces van identificatie en beoordeling van risico's en advisering over de beheersing hiervan*. In de eerste fase van een risicoanalyse worden de doelen van een organisatie en de mogelijke bedreigingen, die de bereiking hiervan in de weg staan beschreven. In de tweede fase worden deze dreigingen beoordeeld. Zowel de kans dat de dreigingen zich ook daadwerkelijk zullen manifesteren, als de ongewenste gevolgen die dit met zich meebrengt, worden meegewogen. De informatie uit deze twee fasen kan zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn (Vander Beken 2004:482). De analyse kan worden afgesloten met een derde fase waarin aanbevelingen worden gegeven ter verbeteringen van de beheersing van risico's. De vraag, die in deze fase centraal staat, is welke maatregelen er moeten worden getroffen. Deze fase omvat een transformatie van informatie over de verwachte consequenties als het huidige beleid wordt voortgezet, naar informatie over het gewenste beleid (Dunn 2004:215).

Het proces van analyseren waarin de beschrijving, beoordeling en advisering plaatsvindt, kan in zekere zin los worden gezien van het beleidsproces (zie figuur 2.2). In dit tweede subproces van risicomanagement onderneemt de organisatie daadwerkelijk activiteiten. Het gaat daarbij enerzijds om preventieve maatregelen, ofwel het beheersen van risico's, en anderzijds om het volgen van het gevoerde beleid; het zogenaamde monitoren (Kortekaas 2005:23-25; Drennan 2004:258; Vander Beken 2004:483). 'Worden de maatregelen in de praktijk nageleefd?', is de vraag die tijdens het monitoren aan de orde komt. Ook kan tijdens het monitoren worden nagegaan of de genomen maatregelen voldoende bekend zijn binnen de organisatie (Hoekstra e.a. 2004:12).



Figuur 2.2: processchema van risicomanagement.

### *2.2.3 Risicoanalyse als proces en als product*

Als een risicoanalyse, zoals in de vorige paragraaf is gebeurd, wordt opgevat als een onderdeel van het risicomanagement, wordt zij als een *proces* benaderd. De analyse wordt hier gezien als een optelsom van verschillende, opeenvolgende stappen. Daarnaast kan een risicoanalyse ook worden benaderd als een *product*. De risicoanalyse in deze vorm, is het resultaat van het doorlopen proces. Het eindrapport van een risicoanalyse, waarin de risico's worden beschreven, beoordeeld en er aanbevelingen worden gedaan om hen, waar nodig, te kunnen beheersen, kan worden gezien als de tastbare gestalte van de risicoanalyse. In hoofdstuk 3, met de beantwoording van de derde theoretische deelvraag naar de invloed van proces-, product- en omgevingskenmerken van een risicoanalyse op de mate van doorwerking van de risicoanalyse, zal het onderscheid tussen een risicoanalyse als proces en als product verder worden uitgediept.

### *2.2.4 Risicoanalyses en zelfonderzoeken*

Zoals uit het procesmodel in figuur 2.2 duidelijk wordt, beslaat het analyseproces de opvolgende fasen van beschrijven, beoordelen en het doen van aanbevelingen. Dat deze laatste fase onderdeel uitmaakt van het analyseproces maakt duidelijk dat het een analyse door een externe partij, een deskundige, betreft. Immers, adviseren is het doen van aanbevelingen van een actor aan een andere actor. Als de analyse door de betreffende organisatie zelf wordt uitgevoerd, is de laatste fase van het analyseproces het formuleren van een actieplan of prioriteitsstelling. Dit gebeurt dan niet door een externe partij, maar in de eerste plaats door de organisatie zelf. Het opstellen van een plan van aanpak kan zeker ook in een risicoanalyse door deskundigen worden ingepast, maar hier ligt primair de nadruk op het analyseren; het opstellen en uitvoeren van beleid is aan de organisatie zelf.

In dit onderzoek is er voor gekozen alleen de risicoanalyses, zoals uitgevoerd door deskundigen, mee te nemen. Analyses door medewerkers van een organisatie zelf, de zogenaamde zelfonderzoeken, vallen buiten dit onderzoek. In hoofdstuk 6, waarin een beschrijving wordt gegeven van de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, zullen ter illustratie enkele concrete zelfonderzoekprojecten verder worden beschreven en afgezet tegen risicoanalyses door deskundigen.

## **2.3 Een risicoanalyse met betrekking tot het onderwerp integriteit**

### *2.3.1 Het begrip 'integriteit'*

Hoewel de gepresenteerde beschrijvingen van de begrippen 'risico' en 'risicoanalyse' als algemene karakteristieken zijn gepresenteerd, is ter illustratie het thema waarop zij in dit onderzoek betrekking hebben, integriteit, al even aan bod gekomen. Dit is ook bijna onvermijdelijk, daar een risico pas betekenis krijgt wanneer zij in een bepaalde context wordt geplaatst (Kortekaas 2005:21). Wat is nu precies het analyseobject van een risicoanalyse die betrekking heeft op integriteit? Integriteit is een

veelbesproken begrip, maar lang niet altijd is duidelijk wat er met het begrip wordt bedoeld. De onduidelijkheid over het begrip wordt (ook weer) mede veroorzaakt door de vele definities die het begrip kent. Huberts komt na literatuurstudie tot zes algemene benaderingen van het begrip: integriteit als heelheid, als professionele verantwoordelijkheid, als ideaal, als één specifieke waarde, als in overeenstemming met de regels én als in overeenstemming met de moraal (2005:4)<sup>6</sup>. In dit onderzoek is ervoor gekozen de meest brede, algemene term te hanteren: integriteit als overeenstemming met de moraal.

Bij integriteit gaat het om *het handelen dat overeenstemt met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels* (Huberts 2005:7). Het 'morele' heeft in deze definitie betrekking op het goede, het juiste, op wat hoort en niet hoort. Als synoniem wordt ook wel het begrip 'ethiek' gebruikt (Kaptein en Wempe 2002). Morele maatstaven hebben betrekking op wat mensen doen en hoe mensen met elkaar samenleven. Ze zijn algemeen geaccepteerd en mensen voelen zich erdoor verbonden. De toevoeging van het begrip 'moreel' aan de definitie verwijst naar een brede benadering van integriteit. Niet alleen de constitutionele waarden en normen, welke in een rechtstaat kunnen worden afgedwongen, maar ook de meer informele normen en waarden die in een samenleving algemeen geldend zijn worden in deze benadering als richtlijn beschouwd (Huberts 2005:7). Bij waarden gaat het om voorstellingen van het goede, het juiste. Voorbeelden van waarden zijn eerlijkheid en betrouwbaarheid. Normen zijn concreter en specifiek. Normen betreffen morele handelingsvoorschriften die een duidelijke grens stellen aan wat in een bepaalde situatie mag en moet. Normen die aansluiten bij de genoemde waarden zijn: 'spreek de waarheid' én 'houd je aan je beloften'. Samenvattend: de basis voor wat integer is, is terug te vinden in de algemeen geldende waarden en normen.

### 2.3.2 Integriteitsschendingen

Zoals aangegeven, heeft een risicoanalyse betrekking op dreigingen met als ongewenst ervaren effecten. Risicoanalyses met betrekking tot het thema integriteit hebben daarmee betrekking op het voorkómen van *integriteitsschendingen*. Van integriteitsschendingen is sprake wanneer wordt gehandeld in strijd met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende regels (Huberts 2005:14). Welke handelingen als schendingen worden ervaren, is daarmee, evenals de vraag wat integer gedrag is, een keuze die binnen een samenleving wordt gemaakt. In de 'VU-definitie'<sup>7</sup>,

---

<sup>6</sup> Het voert te ver om in dit onderzoeksrapport veel dieper in te gaan op de diversiteit aan definities die in het wetenschappelijke debat over integriteit en ethiek de ronde doen. Om de gepresenteerde onderzoeksvraag, de vraag naar de doorwerking van risicoanalyses integriteit en de mogelijke verklaringen hiervoor, is het van ongeschikte relevantie welke exacte invulling aan het begrip 'integriteit' wordt gegeven. Voor een uitvoeriger versie van het hier aangestipte debat wordt verwezen naar Huberts (2005).

<sup>7</sup> Deze definitie wordt als uitgangspunt genomen in het onderzoek van de onderzoeksgroep 'Integriteit van Bestuur' aan de Vrije Universiteit ([www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit)). Ook is zij overgenomen door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam.

zoals opgesteld door Huberts, worden negen categorieën van integriteitsschendingen onderscheiden. Integriteitsschendingen worden daarmee breed benaderd. Niet alleen ‘harde’ schendingen als corruptie en fraude<sup>8</sup> worden als schending getypeerd, maar ook vormen van ongewenst gedrag welke meer tot het grijze gebied (is deze handeling wel of niet integer?) behoren (zie figuur 2.3).

- 1. Corruptie:** als een medewerker in zijn functie iets doet of nalaat te doen om daarmee persoonlijk financiële of andere (materiële of immateriële) voordelen, diensten of gunsten van derden te verwerven (omkoping, bevoordeling van familie of vrienden);
- 2. Fraude of diefstal:** onrechtmatige onttrekking van geld, goederen of diensten en daarmee onrechtmatige zelfbevoordeling. In tegenstelling tot corruptie is hierbij géén derde partij betrokken (interne diefstal, misbruik bedrijfsmiddelen, declaratiefraude);
- 3. Dubieuze giften en beloften:** giften of beloften waarvan de tegenprestatie onduidelijk is (cadeaus, reizen, toekomstige baan);
- 4. Onverenigbare functies, activiteiten:** als een medewerker naast het uitvoeren van zijn functie andere belangen heeft die hier (mogelijk) mee in strijd zijn (voorkennis, ‘dubbele pet’);
- 5. Misbruik van bevoegdheden:** als er wordt gehandeld om op zichzelf juiste doelen te bereiken, maar de middelen laakbaar zijn (dwang, machtsmisbruik);
- 6. Misbruiken van (de toegang tot) informatie:** als informatie wordt aangewend om daarmee persoonlijke belangen of belangen van de organisatie te dienen in strijd met het belang dat de informatie werkelijk dient. (lekker, liegen);
- 7. Ongewenste omgangsvormen en bejegening:** laakbaar of onbehoorlijk gedrag ten opzichte van anderen (discriminatie, seksuele intimidatie);
- 8. Verspilling en wanprestatie:** respectievelijk het nalatig, onoplettend gebruik van materiaal, tijd of geld van de organisatie en het niet (zo) efficiënt en effectief werken als binnen de mogelijkheden ligt (alcohol op het werk, tijdverspilling);
- 9. Wangedrag in privé tijd:** het begaan van strafbare feiten buiten de officiële functie-uitoefening die niet met de functie te maken hebben (huiselijk geweld, dronken achter het stuur).

Figuur 2.3: verschillende typen integriteitsschendingen (bron: Huberts 2005:14-15).

### 2.3.3 Integriteitsbeleid van organisaties

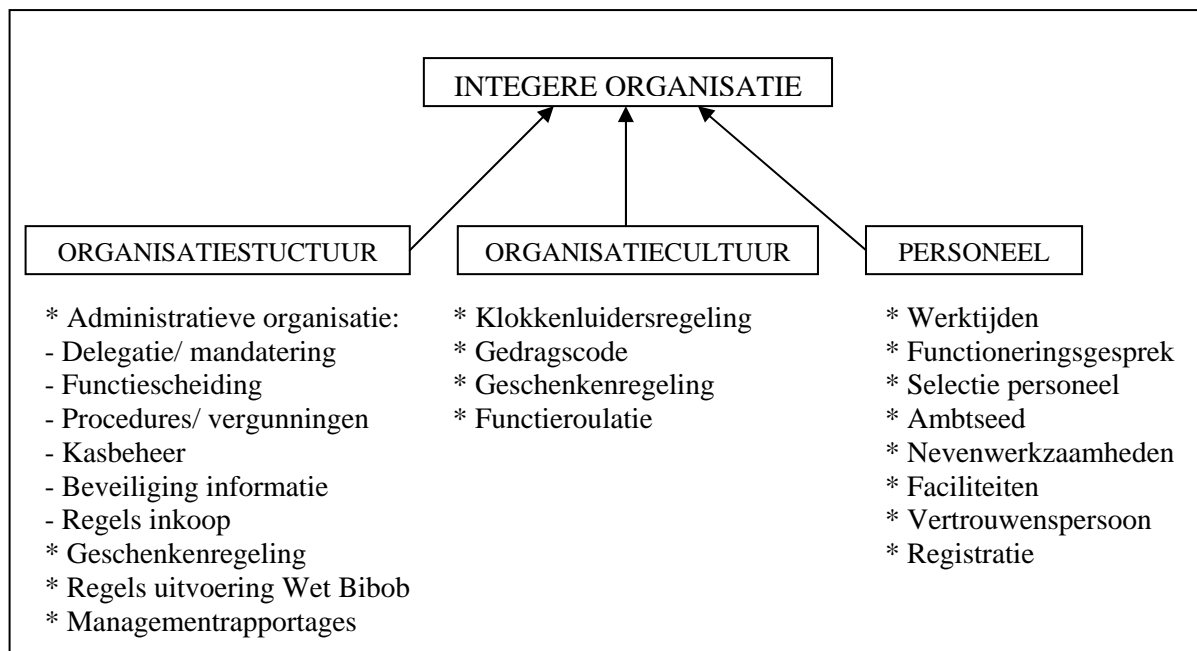
Een vraag die nu nog openstaat, is op het handelen van *wie* integriteitsvragen in dit onderzoek betrekking hebben. Integriteit kan zowel betrekking hebben op het microniveau (het individu), het mesoniveau (organisaties en groepen) en het macroniveau (samenlevingen). In de keuze voor de omschrijving van integriteitsschendingen en haar categorieën zit feitelijk al een keuze voor de organisatie als analyseobject besloten. Alle schendingen uit figuur 2.3 hebben betrekking op het handelen van individuen binnen de context van een organisatie, een sociale constructie waar individuen samenkomen. Waar wordt verwezen naar het handelen van een individu, gaat het steeds om het handelen van het individu in functie. Een organisatie is feitelijk de uitkomst van het ordenend handelen van mensen: het organiseren (Bovens 2001:158). Een organisatie kan worden gezien vanuit de dimensies structuur, cultuur en personeelsbeleid. De *organisatiestructuur* omvat de wijze waarop de taken zijn verdeeld en er coördinatie plaatsvindt. Zij kan ook wel als het geraamte van een

<sup>8</sup> Schendingen als corruptie en fraude kunnen volgens het Wetboek van Strafrecht als strafbare handelingen worden betiteld als er sprake is van ‘omkoping’ (art. 362 en 363 Sr.) of ‘misdrijven tegen het openbaar gezag’ (art. 177 Sr.). Zie voor een verdere positionering van de begrippen Huberts en Nelen (2005:15).

organisatie worden opgevat, het omvat de randvoorwaarden waarbinnen medewerkers handelen. Het vlees en bloed van de organisatie, haar werkelijke activiteit, wordt ook wel omschreven als de *organisatiecultuur* (Bovens 2001:162). De structuur en cultuur van een organisatie werken in elkaar door en zijn niet los van elkaar te zien. Naast de organisatiestructuur en -cultuur wordt in de literatuur ook vaak een derde gezichtspunt genoemd: personeelsbeleid. Hieronder vallen de inspanningen die betrekking hebben op het functioneren van de individuele medewerkers als onderdeel van de organisatie. Hoewel betoogd kan worden dat de elementen betreffende personeelsbeleid inpasbaar zijn binnen de structurele en/of culturele kenmerken van een organisatie, is het mijn inziens een goede keuze deze derde dimensie te onderscheiden als het om het thema integriteit gaat, omdat integriteit specifiek betrekking heeft op het handelen van individuen binnen een organisatie.

Om de integriteit binnen een organisatie te bevorderen en de kans op integriteitsschendingen te beperken, kan een organisatie integriteitsbeleid voeren. Integriteitsbeleid, zo is de heersende gedachte, moet zowel betrekking hebben op de structuur, de cultuur als op het personeelsbeleid van de betreffende organisatie (Cooper 1998; Kaptein en Wempe 2002; Nelen 2003; Van den Heuvel en Huberts 2002). In de eerste plaats zijn er voorschriften, richtlijnen en procedures nodig om naleving van het door de organisatie beoogde integriteitsbeleid mogelijk te maken. Regelingen over geschenken en nevenfuncties, informatiebeveiliging en functiescheiding zijn voorbeelden van structurele maatregelen. Daarnaast is het ook belangrijk dat het onderwerp integriteit binnen de organisatie gemeengoed wordt. Integriteitsbeleid gericht op de cultuur van een organisatie helpt de mentaliteit binnen een organisatie te veranderen, mede gericht op effectiviteit van de structurele maatregelen. Een gedragscode en integriteitstrainingen zijn voorbeelden van dergelijk beleid. Bij integriteitsmaatregelen gericht op personeelsbeleid kan worden gedacht aan het agenderen van het thema in het werkoverleg en tijdens functionering- en beoordelingssgesprekken. Ook het instellen van een vertrouwenspersoon is een personele maatregel. In figuur 2.4, ontleend aan Van Den Heuvel en Huberts (2003), staan meer voorbeelden van integriteitsbeleid gericht op de structuur, cultuur en personeelsbeleid van een organisatie. Aangezien deze drie onderdelen van integriteitsbeleid zo nauw met elkaar in verband staan, wordt ook wel gesproken van een 'ethical infrastructure', welke met integriteitsbeleid vorm moet krijgen (Francis en Armstrong 2003:377; OECD 2000).





Figuur 2.4: schematische weergave van het integriteitsbeleid van een organisatie (bron: Van den Heuvel en Huberts (2003:40)).

### 2.3.4 Risicoanalyses integriteit als organisatiestrategie

Binnen een integriteitsbeleid kan een risicoanalyse worden gezien als een strategie die helpt bij het kiezen van passende maatregelen of bij het aanpassen van het bestaande beleid aan de actuele situatie. Maar waar ligt voor een organisatie nu precies de motivatie om een risicoanalyse met betrekking tot integriteit uit te voeren? Een voor de hand liggend argument is te vinden in de wens van een organisatie om haar integriteit te bevorderen en schendingen te voorkomen. Ook zijn er dieper liggende argumenten aan te wijzen. Vander Beken (2005) vindt de motivatie tot het uitvoeren van dergelijke risicoanalyses in de ambigüiteit van het onderwerp waarop zij betrekking heeft. Omdat de omvang van integriteitsschendingen binnen een organisatie als ‘verborgen activiteiten’ moeilijk meetbaar zijn (hierover later meer), is het ook moeilijk om rationele keuzes te maken over het te voeren integriteitsbeleid. Immers, als niet bekend is hoeveel en welk soort integriteitsschendingen er in afzonderlijke werkprocessen en afdelingen plaatsvinden, is het voor het management problematisch om een passend integriteitsbeleid te presenteren. Door het (laten) uitvoeren van een risicoanalyse kunnen kwetsbaarheden worden blootgelegd. Nadat plausibel is gemaakt dat deze kwetsbaarheden een dreiging vormen, kunnen keuzes voor een bepaald integriteitsbeleid worden onderbouwd (Vander Beken 2004: 480-481). Zo kan de risicoanalyse als product, de uitkomst van de analyse, worden gebruikt in de besluitvorming over integriteitsbeleid.

Vanuit de *Business Ethics* en de *Corpoare Governance*-stroming kan daaraan het argument van eigenbelang worden toegevoegd (Drennan 2004; Francis en Armstrong 2004). Expliciete aandacht voor risico's op het gebied van integriteit kan belanghebbenden het gevoel geven dat de organisatie een goede koers vaart en hen aan de organisatie (blijven) binden. Tevens kunnen risicoanalyses, als zij de meest urgente risico's inventariseren en er op basis hiervan preventieve maatregelen worden

genomen, juridische procesvoering ten gevolge van een interne integriteitsschending en (daarmee) financiële schade voorkomen. Ook als de gang naar justitie níet te voorkomen is, kan het aantoonbaar maken van preventieve aandacht voor integriteit in de vorm van het uitvoeren van risicoanalyses een verzachtende werking hebben (Drennan 2004:258).

#### ***2.4 Risicoanalyses integriteit gericht op overheidsorganisaties***

Nu het uitvoeren van risicoanalyses is toegespitst op organisaties, is het een laatste stap om dit analyseobject verder te preciseren. In dit onderzoek gaat het specifiek om risicoanalyses binnen *overheidsorganisaties*, ofwel het Nederlandse openbaar bestuur. De term ‘openbaar bestuur’ wordt dan gereserveerd voor bestuurders en ambtenaren. Het begrip ‘openbaar bestuur’ wordt in de literatuur soms ook breder opgevat, door naast bestuurders en ambtenaren ook politici mee te nemen (zie bijvoorbeeld Bovens 2001:24). Echter, deze brede opvatting komt minder goed overeen met de Angelsaksische terminologie, waar *public administration* wordt onderscheiden van *politics*. Ook in de integriteitsliteratuur wordt ambtelijke en bestuurlijke integriteit veelal zelfstandig van politieke integriteit behandeld<sup>9</sup>.

De integriteit van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia een veelbesproken onderwerp. Zowel nationaal als internationaal wordt het handelen van bestuurders en (top)ambtenaren door de media nauwlettend gevolgd en dit heeft ook op het politieke debat zijn weerslag. Er wordt in Nederland gesproken over maatregelen, waarbij bepaalde wetgeving is verscherpt en aangevuld<sup>10</sup>.

Hoe groot is het probleem werkelijk? Zoals Huberts en Nelen in hun boek over de aard, omvang en afhandeling van corruptie in Nederland erkennen, is het niet mogelijk om het exacte aantal schendingen in kaart te brengen (2005:23). Een groot aantal schendingen wordt niet transparant, omdat de belanghebbenden het geheim hebben kunnen houden. Ook is het mogelijk dat een (vermoeden van een) schending wel bekend wordt, maar niet naar buiten komt, omdat de publieke organisatie vreest voor imagooverlies. Als 'sensitive behavior' (Peeters 2005) zijn integriteitsschendingen moeilijk direct meetbaar. Daarom wordt aan de hand van meer indirecte indicatoren de aard en omvang van schendingen in kaart gebracht. Zo wordt het aantal interne en externe uitgevoerde integriteitsonderzoeken geteld en wordt deskundigen gevraagd naar hun perceptie ten aanzien van de omvang van integriteitsschendingen, op basis waarvan een reputatie-index kan worden opgesteld. Kijkend naar de meest recente gegevens over het aantal corruptiegevallen in het

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het artikel van Meier en O'Toole jr. (2006) waarin op basis van empirische gegevens wordt beargumenteerd dat bureaucratische waarden het ambtelijk handelen in sterkere mate beïnvloeden van politieke factoren.

<sup>10</sup> Zo zijn ambtenaren volgens de gewijzigde Ambtenarenwet, die op 1 maart 2006 in werking is getreden, verplicht om integriteitsbeleid te voeren. Overheden dienen er voor te zorgen dat integriteit vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid. Ook moet elke overheidsorganisatie een gedragscode voor goed ambtelijk handelen opstellen en is het afleggen van de eed of de belofte bij aanstelling verplicht (zie voetnoot 4).

Nederlandse openbaar bestuur, blijken er jaarlijks door het Openbaar Ministerie ongeveer 33 personen te worden gedagvaard (Huberts en Nelen 2005:242). Op basis van hun onderzoek schatten Huberts en Nelen dat er ongeveer 130 corruptieonderzoeken per jaar plaatsvinden; omgerekend nog geen 0,2 onderzoeken per duizend werknemers (2005:237). Ook de reputatie van Nederland toont een relatief positief beeld: in de ranglijst van Transparency International met de corruptiepercepties van landen, nam Nederland in 2005 de elfde plaats in (van de in totaal 158 landen), in de jaren daarvoor respectievelijk de tiende en de zevende plaats<sup>11</sup>.

Waarom wordt bestuurlijke integriteit zo belangrijk gevonden? Als antwoord op deze vraag kan het openbaar bestuur worden afgezet tegen private organisaties. In navolging van Frederickson (1999) kan worden gesteld dat het openbaar bestuur zich hiervan onderscheidt, omdat zij door een democratisch gekozen bestuur geleid wordt en handelt in naam van de burgers. Dit bestaansrecht stelt eisen aan het handelen van publieke beampten, onder andere op het gebied van gelijkheid en rechtmatigheid (1999:301). Immers, het openbaar bestuur heeft haar bestaan te danken aan de wil van het volk.

Het openbaar bestuur heeft zo twee soorten verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid om als organisatie adequaat te functioneren (de 'corporate responsibility', zoals ook private organisaties deze kennen) én een verantwoordelijkheid tegenover de rechtsstaat en democratie. Voor een overheidsorganisatie geldt dat door de aantasting van haar integriteit niet alleen de eigen geloofwaardigheid in opspraak kan komen, maar ook het respect van de samenleving voor de rechtsorde wordt ondermijnd (Van den Heuvel e.a. 2003:14;58). Een risicoanalyse integriteit binnen een overheidsorganisatie heeft daarmee, meer dan risicoanalyses binnen private organisaties, betrekking op *maatschappelijke* risico's. Waar de integriteit van een private organisatie in de eerste plaats gevolgen heeft voor de organisatie zelf, haar medewerkers en belanghebbenden, heeft de integriteit van een overheidsinstelling feitelijk directe gevolgen voor de samenleving als geheel.

## ***2.5 Risicoanalyses binnen lokale overheden: normatieve studies***

Wat zijn precies de risicofactoren binnen overheidsorganisaties? In de literatuur over integriteit is deze vraag door vele auteurs beantwoord. Zowel studies naar integriteitschendingen, als handleidingen over integriteitsbeleid ('managing ethics'), beginnen veelal met een beschrijving van de risicosituaties waaruit schendingen kunnen ontstaan. Aangezien het empirische gedeelte van dit onderzoek

---

<sup>11</sup>Sinds 1995 publiceert de internationale non-gouvernementele organisatie Transparency International (TI) de Corruption Perception Index, die de vraag stelt naar de corruptie van overheden. De score van één tot tien (waarbij tien staat voor corruptievrij) die zij aan landen toekennen, is gebaseerd op een rondvraag bij zakenmensen, academici en risicoanalisten. Door de jaren heen is de index een vooraanstaande indicator geworden binnen de sociale wetenschappen.

Zie: [http://www.transparency.org/policy\\_and\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi) (24-04-2006)

betrekking heeft op risicoanalyse binnen gemeentelijke organisaties zal ik hier specifiek aandacht besteden aan de integriteitsrisico's die zich binnen lokale overheidinstellingen kunnen voordoen.

In een praktisch boek over ethiek in het lokale bestuur somt de Australiër O'Keefe (2000) de voor hem belangrijkste integriteitsrisico's op, waaraan ambtenaren en politici op lokaal niveau blootstaan. Belangenverstrengeling doet zich voor als een lokale overheidsfunctionaris naast het publieke belang nog een ander belang, een privaat of persoonlijk, op na houdt. Hier doet zich het risico voor dat de overheidsfunctionaris niet, zoals van hem verwacht wordt, het publieke belang volgt, maar een ander belang. Een andere risicofactor betreft volgens O'Keefe de relatie tussen politici en ambtenaren. Deze relatie kan worden beïnvloed door gebruik van politieke macht of, specifiek voor de positie van de ambtenaar, macht vanwege een kennismonopolie. Als één van de partijen zijn macht toepast, kan de lokale besluitvorming eenzijdig worden beïnvloed (2000:179-180).

Waar O'Keefe ingaat op de situaties waarin een overheidsfunctionaris met conflicterende belangen te maken heeft, concentreert Jones (2004) zich in zijn boek over risicomanagement binnen overheidsorganisaties op concrete overheidsactiviteiten die risicofactoren vormen. Zijn basisveronderstelling is dat risico's groter worden als de gelegenheid en motivatie om een schending te plegen groter worden. Deze condities vormen de basis van risicofactoren. De motivatie om schendingen te plegen wordt volgens Jones vooral gevormd door de persoonlijkheid van de betreffende overheidsfunctionaris en de cultuur binnen zijn organisatie. Het zogenaamde 'iedereen-doet-het'-syndroom (2004:2), vormt een groot cultureel risico voor integriteitsschendingen.

Jones behandelt drie activiteiten waar de kans op integriteitsrisico's groot is. Ten eerste ziet hij risico's bij contracteren en aanbesteden. Hierbij gaat het om grote sommen geld, dat veelal in verschillende kleine projecten wordt gestoken. Deze verspreiding van kapitaal leidt tot onoverzichtelijkheid en daarmee worden de mogelijkheden tot het plegen van schendingen als fraude en corruptie vergroot. Een goede interne controle en externe beoordeling door een accountant zijn van belang om de risico's hier te beheersen. Ook op het terrein van informatisering ziet Jones risico's. Veel meer dan met documenten op schrift kan met behulp van de computer informatie worden verborgen of gemanipuleerd. Aan computergebruik gerelateerde fraude kan voor het oog van minder computertechnisch onderlegde organisatieleden verborgen blijven. Een derde terrein waar Jones uitvoerig aandacht aan besteedt, zijn de gemeentelijke inkomsten- en uitgavenstromen (lees: kas- en kluishandelingen). Juist omdat overheidsfunctionarissen hier direct met middelen te maken hebben, ontstaan er risico's. Vooral als de verantwoordelijkheid bij een kleine groep mensen ligt, die minimaal worden gecontroleerd.

Een andere thema dat vaak wordt aangehaald als het gaat om integriteitsrisico's binnen (lokale) overheidsorganisaties, is de vermenging van publieke en private dienstverlening (Frederickson 1999; Ghere 1996; Jones 2004:32-35). De laatste jaren zijn veel lokale overheidsorganisaties, vanuit hun

streven om meer beleidsmatig te opereren, verbanden met private organisaties aangegaan. Voor uiteenlopende taken, zoals vervoer, automatisering en woningbouw wordt samengewerkt met private organisaties: de zogenaamde privaat-publieke samenwerkingsverbanden (PPS). Het gaat hierbij niet om een conflict tussen de belangen die in de functie wordt nagestreefd en persoonlijke of private belangen, maar om belangenverstrengeling tussen publieke en private belangen in het werk zelf. Een overheidsfunctionaris die moet functioneren op het grensvlak van de publieke belangen die bij zijn functie horen en de private belangen van de organisatie waarmee wordt samengewerkt, is kwetsbaar. Het dilemma van de moderne ambtenaar wordt hier zichtbaar. Enerzijds wil deze efficiënt en effectief handelen, in overeenstemming met bedrijfsmatige principes. Anderzijds heeft hij rekening te houden met traditionele overheidswaarden als gelijkheid en rechtmatigheid.

## ***2.6 Risicoanalyses binnen lokale overheden: empirische studies***

Zoals in de verantwoording (paragraaf 1.5) van het onderzoek is aangegeven, is er nog geen empirisch onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses. In dit theoriehoofdstuk kan dus geen overzicht worden gegeven van de resultaten van eerder verricht onderzoek. Wel kunnen er enkele studies worden aangehaald die een beschrijving geven van de risico's binnen (lokale) overheidsorganisaties. Deze onderzoeken zijn eigenlijk zelf risicoanalyses. Ze verschillen van de risicoanalyses die het onderwerp zijn van dit onderzoek, in de zin dat ze voor een breder publiek geschreven zijn dan voor één specifieke organisatie. De opdrachtgever van deze risicoanalyses, ik noem ze in het vervolg risico-onderzoeken, zijn bijvoorbeeld wetenschappelijke instellingen of overkoepelende overheidsorganen. Zij zijn op zoek naar data van verschillende instellingen om algemene uitspraken te kunnen doen over de risico's, waaraan deze organisaties bloot staan. Dergelijk onderzoek kan lokale overheden bewust maken van de risico's die ook zij lopen en aanknopingspunten bieden om passende strategieën te kiezen om de risico's te beheersen.

Een eerste onderzoek dat in dit verband genoemd kan worden, is het onderzoek door de Independent Commission Against Corruption (ICAC) in New South Wales, Australië. Deze onafhankelijke overheidsinstelling heeft in 2001 een grootschalige studie verricht om de risico's waaraan lokale overheden blootgesteld worden en de strategieën, die zij toepassen om corruptie<sup>12</sup> te voorkomen, in kaart te brengen. De gemeentesecretarissen van 156 lokale overheden namen deel aan een survey, welke werd aangevuld met diepte-interviews. Zo komt het ICAC tot een aantal terreinen waar de risico's voor schendingen groot kunnen zijn. Stedelijke ontwikkeling en -herstructurering zijn kwetsbare aangelegenheden wat betreft partijdigheid, belangenverstrengeling of omkoping, evenals

---

<sup>12</sup> Hoewel in het onderzoek van ICAC een breed scala aan schendingen aan bod komt, wordt hiervoor, zoals in veel Angelsaksisch literatuur, het begrip 'corruptie' gebruikt. Het begrip moet hier dan ook veel breder opgevat dan de enge definitie waarvoor in dit onderzoek gekozen is (zie figuur 2.3).

aanbestedingen en contracteren. Het omgaan met gemeentelijke middelen kan leiden tot misbruik hiervan. Ook geldtransacties (het beheren van de kas) zijn risicovolle activiteiten (Cooke 2001:97).

In een Nederlands onderzoek uit 2003 stellen de criminologen Nelen en Nieuwendijk zich de vraag, welke factoren van invloed kunnen zijn op het ontstaan van ambtelijke corruptie. Om deze vraag te beantwoorden hebben zij het empirische datamateriaal van de Rijksrecherche uit de periode 1998-2000 geanalyseerd. Ten aanzien van de organisatiekenmerken die van belang worden geacht, maken zij een onderscheid tussen de leiding van een ambtelijke organisatie, de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en de organisatiecultuur (2003:50-59). De leidinggevende is bij uitstek de persoon die gedrag moet beoordelen, en dus ook ongewenst gedrag. Dit betekent niet alleen het uitdragen van het goede voorbeeld, maar ook het zelf naleven van dat goede voorbeeld. Enkele cases maken de onderzoekers duidelijk dat corrupt gedrag kan worden veroorzaakt door veronachtzaming van de voorbeeldfunctie.

De meest duidelijke risicofactor met betrekking tot de *organisatiestructuur* is het gebrek aan toezicht en controle. Het gaat dan zowel om horizontaal toezicht door collega's onderling als verticaal toezicht door diensten of functionarissen. Een gebrek aan controle en toezicht vergroot de mogelijkheden van niet-integer gedrag. De waarschijnlijkheid dat het aan het licht komt, is immers gering. Ten aanzien van afdelingen die belast zijn met het verlenen van vergunningen, subsidies of andere overheidsopdrachten, vormt onvoldoende functiescheiding een bijkomende risicofactor.

Wat betreft *personeelsbeleid*, vormt minimale aandacht voor het wervings- en selectiebeleid van nieuw personeel een risicofactor (2003:54). Zeker bij kwetsbare functies zoals vertrouwensfuncties is zorgvuldigheid noodzakelijk.

De *organisatiecultuur* tenslotte, kan volgens de onderzoekers niet ontbreken in het rijtje risicofactoren. Zij is van grote invloed op het handelen van individuele ambtenaren. Zo kan een gesloten cultuur, waar conflicten worden gemedend, de doorwerking van externe regelgeving belemmeren en daarmee een risicofactor vormen voor niet-integer gedrag (2003:58-59).

Naast deze algemene studies is het voor dit onderzoek naar risicoanalyses binnen de gemeente Amsterdam ook relevant om een studie naar de integriteitsrisico's binnen deze gemeente zélf aan de orde te stellen. In 2003 heeft Nelen in opdracht van de gemeente een onderzoek verricht naar de soorten integriteitschendingen die worden gemeld en de manier waarop zij worden afgedaan. Naast het achterhalen van kwantitatieve gegevens, maakten ook diepte-interviews onderdeel uit van zijn onderzoek. De interviews geven een beeld van de risico's die medewerkers van de gemeente Amsterdam zelf signaleren. Drie algemene risicofactoren kunnen uit de weergave van de interviews worden afgeleid. In de eerste plaats is de omgeving waarin een overheidsfunctionaris moet functioneren een risicofactor. Er bestaat een wisselwerking tussen een 'frauduleuze buitenwereld' en een 'frauduleuze binnenwereld' (2004:24). Waar hier op bedoeld wordt, is dat een ambtenaar die

veelvuldig in aanraking komt met burgers die overtredingen begaan (denk aan zwartrijden, het vertonen van agressie of misbruik maken van sociale voorzieningen), erg sterk in zijn schoenen moet staan om integer te blijven handelen. Ook geven geïnterviewden aan dat sommige gemeentelijke organisaties meer kwetsbaar zijn dan andere vanwege de grote beslissingsbevoegdheid die bepaalde ambtenaren krijgen (2003:24-25). Hierbij kan worden gedacht aan de toezichthouders die bij buitendiensten actief zijn. Ook Nelen noemt het risico van samenwerking tussen private en publieke partijen als risicofactor. De nauwe relatie tussen de ambtenaren en de organisaties die zij moeten controleren, vraagt veel van de ambtenaar (2003:25).

## 2.7 Slot

Om het concept 'risicoanalyse integriteit' van een betekenis te kunnen voorzien, heeft in dit hoofdstuk een grote variëteit aan literatuur de revue gepasseerd. Een risicoanalyse is het proces van identificatie en beoordeling van risico's en advisering over de beheersing hiervan. Zij vormt de eerste fase van risicomangement, waarin urgente risico's in kaart worden gebracht, om hen vervolgens te kunnen beheersen. Eén van thema's dat onderwerp van een risicoanalyse zijn, is integriteit. Als integriteitsrisico's niet goed worden beheerst, is de kans op integriteitsschendingen binnen een organisatie groter met ongewenste gevolgen zoals financiële schade en imagooverlies van dien. Integriteitsrisico's kunnen samenhangen met de organisatiestructuur, -cultuur en personeelsbeleid.

Overgewaaid vanuit de bedrijfskunde is er de afgelopen jaren ook binnen de publieke sector aandacht voor het uitvoeren van risicoanalyses. Voor de overheid geldt dat door de aantasting van haar integriteit niet alleen haar geloofwaardigheid in opspraak kan komen, maar ook het respect van de samenleving voor de rechtsorde wordt ondermijnd. Hoewel er tot op heden nog geen onderzoek is uitgevoerd naar de werking van risicoanalyses integriteit binnen het openbaar bestuur, zijn er wel verschillende studies uitgevoerd naar de specifieke integriteitsrisico's binnen overheidsorganisaties. Als samenvatting van de gepresenteerde normatieve en empirische studies is in figuur 2.5 een opsomming gemaakt van de belangrijkste integriteitsrisico's, waaraan lokale overheden blootstaan.

### **RISICOFACTOREN LOKALE OVERHEDEN**

- Het samenkomen van publieke en private partijen** (PPS-projecten en andere hybride organisatievormen);
- Grote financiële belangen** (grote infrastructurele projecten, ruimtelijke ordening e.d.);
- Ondoorzichtige informatie- en automatiseringsstructuur** (de snel veranderende ICT-technieken en hun complexiteit);
- Grote beslissingsbevoegdheid** (veel verantwoordelijkheid bij een kleine groep actoren die minimaal gecontroleerd worden);
- Een 'fraudeleuze buitenwereld'** (het opereren in een omgeving waar de wet veelvuldig wordt overtreden en algemeen geaccepteerde normen en waarden minimaal worden nageleefd).

Figuur 2.5: specifieke risicofactoren voor integriteitsschendingen binnen lokale overheden

### 3. Het begrip ‘doorwerking’ in de literatuur: een begripsbepaling

De tweede theoretische deelvraag die voor het onderzoek geformuleerd is, is de vraag naar de wijze waarop de term ‘doorwerking van een risicoanalyse’ kan worden omschreven en geoperationaliseerd. Met behulp van de wetenschappelijke literatuur wordt deze vraag in dit hoofdstuk beantwoord. Achtereenvolgens wordt de reikwijdte van het begrip bepaald en wordt invulling gegeven aan de verschillende fasen van doorwerking. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een eigen fasemodel van de doorwerking van risicoanalyses, dat kan worden gebruikt om de feitelijke mate van doorwerking in kaart te kunnen brengen en in de praktijk toetsbare hypothesen te formuleren.

#### 3.1 De doorwerking van een beleid, advies of evaluatie

Hoewel risicoanalyses integriteit hun toepassing vinden in het openbaar bestuur, is er weinig bekend over hun werking. Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, lijkt een eerste, fundamentele vraag voor een onderzoek naar risicoanalyses, de vraag naar de wijze waarop de organisatie waar een risicoanalyse wordt uitgevoerd, vervolgens met de informatie uit deze analyse omgaat. Deze vraag gaat vooraf aan de vraag in hoeverre de organisatie integriteitsrisico’s in het vervolg ook daadwerkelijk weet te beheersen. Immers, wil de risicoanalyse effectief zijn, dan moet er allereerst gebruik worden gemaakt van haar resultaten.

Nu zijn er in de sociale wetenschappen en specifiek in de bestuurs- en beleidswetenschappen, vele studies verricht naar het gebruik van een beleid, advies of evaluatie. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw hebben overheden vanuit de gedachte van ‘de maakbare maatschappij’, vele projecten en programma’s tot stand gebracht. Dit overheidsbeleid werd vervolgens ook veelvuldig (wetenschappelijk) geëvalueerd. Toen men in de jaren zeventig ging twijfelen aan de rationaliteit van overheidsbeleid en de grenzen van haar invloed, werd ook de vraag gesteld in hoeverre de overheid werkelijk gebruik maakt van de resultaten van evaluatieonderzoek. De resultaten stelden teleur, in veel gevallen bleek de invloed van onderzoek op overheidsbeleid slechts beperkt (Patton 1978:18-19). Zo ontwikkelde men ook theorie over de wijze waarop deskundigen of onderzoekers, die een advies opstellen of een evaluatie uitvoeren, het gebruik hiervan kunnen stimuleren.

In de literatuur over het gebruik van een evaluatie of een advies bestaat overeenstemming over de invulling van het begrip ‘doorwerking’ als een gebruik- of benuttingproces. Het begrip wordt gebruikt als overkoepelende term voor: *het proces waarin een beleid, advies of evaluatie in meer of mindere mate haar toepassing vindt binnen een organisatie*. Ondanks deze eenduidige begripsvorming, kan niet voorbij worden gegaan aan de bestaande nuanceverschillen. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.



### 3.2 Conceptualisering van het begrip ‘doorwerking’

#### 3.2.1 Een smalle en brede definitie

Er kan een onderscheid worden aangebracht tussen een smalle en een brede definitie van doorwerking (Putters e.a. 2004:19). De smalle definitie richt zich primair op de relatie tussen de *opdrachtgever*, de persoon of organisatie die (bijvoorbeeld) een analyse laat uitvoeren, en de *opdrachtnemer*, de persoon of organisatie die deze analyse uitvoert. Binnen deze relatie is de eerste en meest onbetwistbare expressie van doorwerking de reactie van de opdrachtgever op (hier) de risicoanalyse. De brede definitie omvat ook de doorwerking in een ruimere context. De vraag die dan centraal staat, is in hoeverre de resultaten van de risicoanalyse hun doorwerking vinden in maatschappelijke processen. Indicatoren daarvan zijn bijvoorbeeld media-aandacht en publiek debat, maar ook wetenschappelijke interesse en het gebruik van de resultaten in het onderwijs (Bekkers e.a. 2004: 27-29). In dit onderzoek wordt expliciet voor de *smalle definitie* van het begrip ‘doorwerking’ gekozen. De term ‘doorwerking’ wordt gereserveerd voor het proces waarin een risicoanalyse in meer of mindere mate haar toepassing vindt binnen de organisatie die hiertoe opdracht heeft gegeven. De keuze voor een brede definitie ligt niet erg voor de hand, omdat een risicoanalyse wordt uitgevoerd in een unieke organisationele context. De doorwerking van de analyse heeft daarmee ook specifiek betrekking op één organisatie. De smalle definitie lijkt het beste aan te sluiten bij het uitvoeren van een risicoanalyse als een activiteit waarom een organisatie zélf heeft gevraagd.

#### 3.2.2 Typen doorwerking

Naast verschillende groepen actoren, waarop de term ‘doorwerking’ betrekking kan hebben, kan de term ook op verschillende typen gebruik betrekking hebben (Bekkers e.a. 2004: 14-18; Dunn 2004: 446; Putters e.a. 2004:19-20; Winter 1996:120-121). Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen specifieke, generieke en tactische doorwerking. Als de resultaten van een risicoanalyse en de aanbevelingen die hieruit volgen direct toepasbaar zijn, kan worden gesproken van instrumentele doorwerking (ook wel specifieke doorwerking genoemd). Naast deze directe manier van doorwerking, is het ook mogelijk dat de resultaten van de risicoanalyse door de opdrachtgever worden gegeneraliseerd; er is dan sprake van generieke doorwerking. Op deze wijze kunnen lange termijn veranderingen, in de zin van het neerzetten van een vernieuwde koers, worden ingezet (Putters e.a. 2004:20). Naast deze twee manieren van inhoudelijke doorwerking kan tenslotte ook een proces van tactische doorwerking worden gekarakteriseerd. Daarbij gaat het om de legitimering van het huidige beleid, het uitstellen van beslissingen of het verdoezelen van problemen (Winter 1996:121). De opdrachtgever is dan niet zozeer geïnteresseerd in de uitkomsten, maar kan het feit dat de risicoanalyse is uitgevoerd “an sich”, gebruiken in zijn strategie om een bepaald (persoonlijk of organisatorisch) doel te bereiken. In dit onderzoek wordt ervoor gekozen doorwerking als een *instrumenteel* proces op te vatten. De reden hiervoor is, dat het uitvoeren van een risicoanalyse in beginsel een benuttings- en

beslissingsgerichte activiteit is. Deze keuze sluit ook aan bij de praktijkcases in het onderzoek, de risicoanalyses binnen de gemeente Amsterdam. Zij worden in opdracht van de betreffende organisatie uitgevoerd. Van de opdrachtgever kan een gemotiveerde houding worden verwacht om veranderingen door te voeren.

### ***3.3 Het proces van doorwerking***

Nu de keuze is gemaakt voor een smalle definitie van het begrip ‘doorwerking’, welke wordt gehanteerd in de betekenis van instrumenteel gebruik, is een nadere omschrijving van doorwerking nog wel nodig. In de literatuur lijkt er overeenstemming te bestaan over het feit dat doorwerking niet een kenmerk is dat slechts twee mogelijke waarden kent (het is wel zo of het is niet zo), maar een *proces* is. Doorwerking beslaat verschillende fasen, waarmee kan worden gesproken van meer of minder doorwerking. Als de ene risicoanalyse meer doorwerking vindt dan de andere, zijn er in het eerste geval meer, elkaar opvolgende fasen doorlopen. In deze paragraaf zullen de opeenvolgende fasen van het proces van doorwerking worden beschreven.

#### ***3.3.1 Kennisname***

Winter (1996) onderscheidt in zijn proefschrift over de doorwerking van wetsevaluatief onderzoek de fasen kennisname, standpuntbeïnvloeding en doorwerking<sup>13</sup>. De eerste fase, zijnde *kennisname*, komt in veel literatuur terug en lijkt een eerste, elementaire fase in het proces van doorwerking. Zonder kennis van een risicoanalyse, kan deze niet worden geaccepteerd en kan er geen besluitvorming over plaatsvinden, zo klinkt de simpele redenering. Er kan sprake zijn van kennisname in verschillende gradaties. Van een beperkte vorm is sprake als er alleen kennis wordt genomen van het bestaan van de risicoanalyse. Zo zetten Niemeijer en Beijers in een studie naar gemeentelijk bewustzijn van (de aantasting van) integriteit, de eerste fase van herkenning of kennis af tegen de fase van onbekendheid (1997:89). Het gaat een stap verder als er ook kennis wordt genomen van de conclusies en aanbevelingen die in het eindrapport staan. Deze kennis is van belang om de aanbevelingen te kunnen overnemen. De meest volledige vorm van kennisname wordt bereikt als er niet alleen kennis is van de conclusies en aanbevelingen, maar ook van de redeneringen die hieraan te grondslag liggen.

---

<sup>13</sup> Winter kiest er in zijn proefschrift voor om de laatste fase van het proces te typeren als ‘doorwerking’ en het overkoepelende proces ‘gebruik’ te noemen. De reden hiervoor is dat de term ‘gebruik’ beter aansluit bij de Engelstalige literatuur over benuttingsonderzoek, waarin de term ‘utilization’ wordt gebruikt (1996:122). In overeenstemming met veel andere (Nederlandse) literatuur wordt er in dit onderzoek voor gekozen ‘doorwerking’ als overkoepelend begrip te gebruiken.

**KENNISNAME** – *er is kennis ontstaan over de risicoanalyse via rapporten of andere informatiedragers.*

Aspect 1: het management heeft kennis genomen van het bestaan van de risicoanalyse.

Aspect 2: het management heeft kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen uit de risicoanalyse.

Aspect 3: het management heeft kennis genomen van de onderliggende redeneringen van de conclusies en aanbevelingen uit de risicoanalyse.

### 3.3.2 Acceptatie

Kijken we naar de literatuur over integriteit, dan noemt Lamboo kennisname en acceptatie als elementen van doorwerking (2005:26-28). De keuze om ook de mate van acceptatie onderdeel te laten zijn van doorwerking, ontleent zij aan Potman (1998). *Acceptatie* heeft betrekking op de diagnose van de risicoanalyse, de noodzaak tot het nemen van maatregelen en, als meest vergaande vorm, de inhoud van de aanbevelingen. Echter in navolging van Winter (1996:121-124) kan worden beredeneerd, dat acceptatie niet moet worden opgevat als klakkeloze, onkritische aanvaarding van het geheel aan informatie dat de opdrachtnemer de opdrachtgever voorlegt. Dat zou een miskennis zijn van het feit dat de opdrachtgever eigen afwegingen kan maken.

Zo komen we tot een essentieel verschil tussen de doorwerking van een risicoanalyse en de doorwerking van beleid. Als uitgangspunt geldt dat het uitvoeren van een risicoanalyse een beslissingsgerichte activiteit is, met als doel het nemen van maatregelen in de sfeer van organisatie, management, projectbeheer e.d. Waar de doorwerking van beleid een min of meer definitief karakter heeft ('er is besloten dat'), moet er over een risicoanalyse en de consequenties hiervan voor de beleids- en procesvoering nog besluitvorming plaatsvinden. De autonome, opdrachtgevende organisatie kan aan de hand van de risicoanalyse zelf keuzes maken. De doelgroep waarvan acceptatie verwacht wordt, is dan ook niet de organisatie als geheel, maar het management. Concluderend: acceptatie kan het beste worden opgevat als het onderschrijven van de diagnose, de eventuele noodzaak tot het nemen van maatregelen en de inhoud van de maatregelen.

**ACCEPTATIE** – *de diagnose die in de risicoanalyse naar voren komt, wordt door het management onderschreven en de eventuele noodzaak tot het nemen van maatregelen wordt onderschreven.*

Aspect 1: de diagnose wordt door het management onderschreven.

Aspect 2: de noodzaak tot het nemen van bepaalde maatregelen wordt door het management onderschreven.

Aspect 3: de inhoud van de aanbevelingen wordt door het management onderschreven.

### 3.3.3 Besluitvorming

Na de fasen van kennisname en acceptatie vormt de fase van besluitvorming feitelijk een omslagpunt in het proces van doorwerking. In deze fase wordt er werkelijk actie ondernomen; de organisatie transporteert hier de resultaten van de risicoanalyse naar de huidige situatie en maakt bindende afspraken over veranderingen in de toekomst. Indicatoren voor de fase van besluitvorming zijn het vaststellen van een tijdspanne, waarin de aanbevelingen zullen worden geïmplementeerd (tijd), het vrijmaken van een budget (geld) en het vrijmaken van personeel (middelen) om de maatregelen daadwerkelijk te kunnen implementeren. In deze fase worden de voorwaarden en kaders voor een feitelijke wijziging van de uitvoeringspraktijk vastgelegd.

Dat de fase van besluitvorming onderdeel uitmaakt van het proces van doorwerking van een risicoanalyse, laat wederom zien dat de doorwerking van een risicoanalyse verschilt van het proces van doorwerking van een beleid. De doorwerking van een beleid heeft betrekking op haar toepassing binnen de organisatie als geheel, want besluitvorming door de hiertoe bevoegde actoren heeft al plaatsgevonden. De doorwerking van een beleid wordt daarom veelal op organisatiebreed niveau onderzocht. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van Treviño (1999) naar de effectiviteit van integriteitsbeleid, waarvoor een grootschalig survey-onderzoek onder werknemers van grote organisaties is verricht. En ook Lamboo onderzocht de effecten van het politieke integriteitsbeleid door middel van interviews met beleidsmedewerkers, leidinggevend en executieve medewerkers (2005:186).

De doelgroep waarop de doorwerking van een risicoanalyse betrekking heeft, is echter niet de groep medewerkers op organisatiebreed niveau, maar het *management* van de organisatie. Immers, dit is de groep actoren die opdracht heeft gegeven voor de risicoanalyse en in eerste instantie het eindproduct van de risicoanalyse ontvangt en doorwerking kan geven. Zij besluit over de gevolgen van de resultaten van de risicoanalyse voor de organisatie en kan ook daadwerkelijk maatregelen nemen. Zowel de fase van besluitvorming, als de hiervoor beschreven fasen van kennisname en acceptatie hebben daarmee specifiek betrekking op het management. Onder *management* wordt in dit onderzoek het organisatieniveau verstaan waarop: wordt bijgedragen aan de organisatiestrategie en deze wordt uitgewerkt in plannen; de organisatie wordt gestructureerd; personeelsleden worden (be)geleid en wordt gecontroleerd of de beoogde doelstellingen zijn behaald.

**BESLUITVORMING** – de risicoanalyse beïnvloedt de besluitvorming, indien noodzakelijk besluit het management tot het nemen van maatregelen.

Aspect 1: er is een tijdspad vastgesteld voor de implementatie van de maatregelen.

Aspect 2: er is een budget vrijgemaakt voor de implementatie van de maatregelen.

Aspect 3: er is personeel vrijgemaakt voor de implementatie van de maatregelen.

### 3.3.4 Bijstelling van de uitvoeringspraktijk

Als zowel de fase van kennisname, acceptatie en besluitvorming zijn doorlopen, kunnen de genomen maatregelen tot daadwerkelijke veranderingen leiden. Deze laatste fase is de ultieme fase in het proces van doorwerking, hier transformeert men maatregelen waartoe besloten is tot werkelijke veranderingen. Deze fase kan worden omschreven als *bijstelling van de uitvoeringspraktijk*. Enerzijds kan het daarbij gaan om een bijstelling van de organisatiestructuur of het beleid. Er kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat het aantal organisatieleden dat voor een specifieke activiteit verantwoordelijk is, wordt bijgesteld. Ook kan een bepaalde functie anders worden omschreven. Anderzijds gaat het om een concrete verandering van de werkwijze of het gedrag binnen de organisatie. De doelgroep waarop dit aspect betrekking heeft is niet het management, maar het organisatieniveau waarop de specifieke maatregel betrekking heeft. Bijvoorbeeld een stafafdeling of een team dat voor een bepaalde uitvoerende taak verantwoordelijk is. Immers, om feitelijke veranderingen te kunnen bewerkstelligen is de inzet van organisatieleden, die daadwerkelijk met de maatregelen geconfronteerd worden nodig.

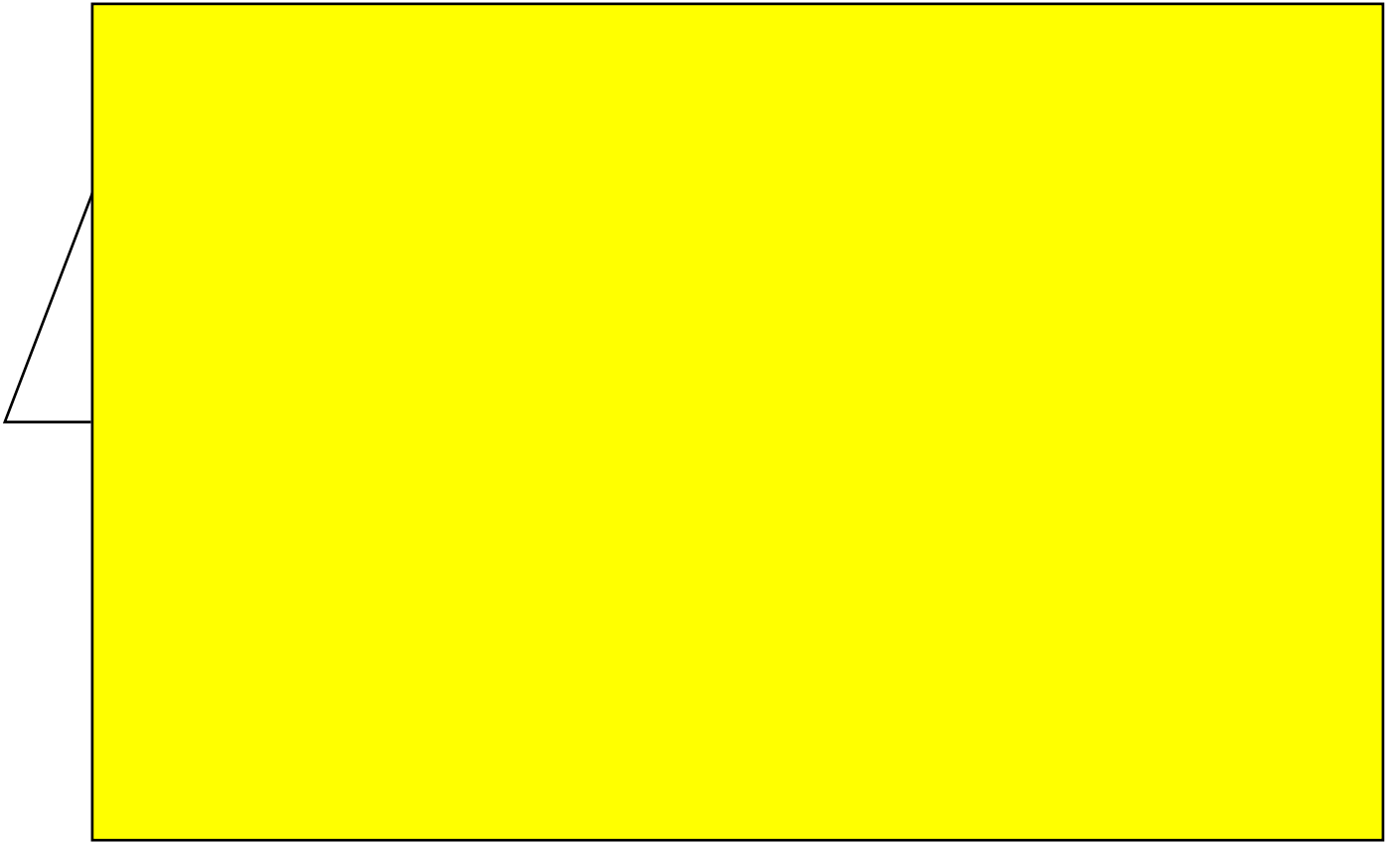
BIJSTELLING VAN DE UITVOERINGSPRAKTIJK– de risicoanalyse leidt, indien noodzakelijk, tot daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk.

Aspect 1: als gevolg van de risicoanalyse heeft er een daadwerkelijke verandering van de organisatiestructuur of het beleid plaatsgevonden.

Aspect 2: als gevolg van de risicoanalyse heeft er een daadwerkelijke verandering van de werkwijze en het gedrag van organisatieleden plaatsgevonden.

### 3.4 Slot

In dit hoofdstuk is de tweede theoretische deelvraag beantwoord; de vraag naar de invulling van het begrip ‘doorwerking’ in de wetenschappelijke literatuur. De literatuurstudie, die hiervoor is uitgevoerd, bood mogelijkheden om het onderzoeksonderwerp verder af te bakenen. Zo is de theoretische keuze gemaakt om in dit onderzoek een *smalle definitie* van het begrip ‘doorwerking’ te gebruiken. Met doorwerking wordt hier bedoeld op de mate van waarin de risicoanalyse haar toepassing vindt binnen de organisatie die hiertoe opdracht heeft gegeven. Een tweede afbakening heeft plaatsgevonden door doorwerking op te vatten als een *instrumenteel proces*. Er wordt in het onderzoek gesproken van doorwerking als de resultaten van een risicoanalyse en de aanbevelingen, die hieruit volgen, direct toepasbaar zijn. Deze twee inperkingen van het begrip ‘doorwerking’ worden ingegeven door het feit dat het uitvoeren van een risicoanalyse in beginsel een benuttings- en beslissingsgerichte activiteit is, die in opdracht van de betreffende organisatie wordt uitgevoerd. Na een literatuurstudie is voor gekozen doorwerking als een cumulatief proces op te vatten bestaande uit de fasen kennisname, acceptatie, besluitvorming en bijstelling van de uitvoeringspraktijk (zie figuur 3.1). Hoe meer opeenvolgende fasen worden doorlopen, hoe groter de doorwerking.



## 4 Verklaringen voor de mate van doorwerking: hypothesen

Nu zowel het begrip ‘risicoanalyse’ als het begrip ‘doorwerking’ geoperationaliseerd is, is het een volgende stap om na te gaan hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. In dit hoofdstuk zal deze stap worden gezet, waarmee de laatste theoretische deelvraag wordt beantwoord. Zoals in het conceptueel model (figuur 1.1) is weergegeven, wordt er in dit onderzoek van uitgegaan dat zowel proces-, product- als omgevingskenmerken van risicoanalyses van invloed zijn op de mate van doorwerking hiervan. In methodologische termen: de proces-, product- en omgevingskenmerken zijn de onafhankelijke variabelen, de mate van doorwerking is de afhankelijke variabele. Hoewel er nog geen specifieke theorie voorhanden is, kan ook voor het beantwoorden van deze theoretische vraag de bestaande, algemene literatuur over de doorwerking van een beleid, advies of evaluatie worden gebruikt. Dit zal uitmonden in concrete hypothesen, die het empirisch onderzoek sturen. Na een inleidende paragraaf over doorwerking, zullen in paragraaf 4.2 hypothesen over de proceskenmerken worden opgesteld. In de daarop volgende paragraaf komen de productkenmerken aan de orde en in paragraaf 4.4 worden de omgevingskenmerken besproken.

### *4.1 Doorwerking als resultante van interactie*

Een studie, welke als uitgangspunt kan worden genomen om de proces- en productfactoren van een risicoanalyse te duiden, is de studie van Bekkers e.a. (2004; 2005) naar doorwerkingspatronen van strategische beleidsadvisering. Hij onderscheidt aan de hand van de literatuur verschillende modellen van doorwerking. In één van de omschreven modellen, het *interactiemodel*, wordt er, evenals in dit onderzoek, van uitgegaan dat zowel de opstelling van de opdrachtgever als de opdrachtnemer van een advies (hier: risicoanalyse) van invloed zijn op de doorwerking hiervan. Bekkers e.a. stellen dat deze interactie wordt gekenmerkt door zowel de wijze waarop de interactie is ingericht, het *proces* van advisering, als de kenmerken van het advies als eind*product*. Vertaald naar het onderzoeksthema risicoanalyses, kunnen als proceskenmerken de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vóór, tijdens en na de uitvoering van de risicoanalyses worden genoemd. De productkenmerken karakteriseren de resultaten en aanbevelingen van de risicoanalyse. Het gaat er dan voornamelijk om in hoeverre er wordt ingespeeld op de specifieke situatie en haar mogelijkheden.

### *4.2 De invloed van proceskenmerken*

#### *4.2.1 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het voortraject*

Uit de literatuur over de doorwerking van een beleid, advies of evaluatie kan worden afgeleid dat het van groot belang is dat er vanaf het allereerste begin van de risicoanalyse als proces, duidelijk

gecommuniceerd wordt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Tijdens de communicatie over en weer krijgen beide partijen meer grip op de materie en kunnen zij de verwachtingen op elkaar afstemmen, zo stelt Kortekaas (2005:26-27). Tijdens het voortraject dienen heldere afspraken te worden gemaakt over de vraagstelling van de risicoanalyse en de beoordelingsmaatstaven. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een opdrachtoomschrijving of een werkprogramma, waaraan beide partijen zich committeren. Winter stelt in zijn proefschrift naar wetsevaluatief onderzoek dat het zo voor het voor de opdrachtgever moeilijker wordt om ongewenste uitkomsten ter zijde te leggen. Deze kan bijvoorbeeld niet meer de gebruikte maatstaven bekritisieren, omdat hier, vóórdát de resultaten van de risicoanalyse zichtbaar werden, mee akkoord is gegaan (1996:83).

<i>Hypothese 1: indien er tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het <u>voortraject concrete afspraken</u> zijn gemaakt over vraagstelling en beoordelingsmaatstaven, zal de doorwerking c.q. <u>acceptatie</u> van de risicoanalyse groot zijn.</i>
---

Proceskenmerk: de concreetheid van de afspraken over vraagstelling en beoordelingsmaatstaven.
---

Aspect 1: opdrachtgever en opdrachtnemer maken concrete afspraken.
--

#### *4.2.2 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens de uitvoering*

Ook tijdens de uitvoering van een risicoanalyse blijkt het van belang dat de opdrachtgever en opdrachtnemer een toegankelijke, open houding aannemen en met korte communicatielijnen werken (Winter 1996:83). In deze fase gaan de deskundigen, die de risicoanalyse uitvoeren binnen de organisatie actief op zoek naar informatie om de integriteitsrisico's te kunnen beschrijven. Al in deze fase van de risicoanalyse kan de opdrachtnemer de kans op kennisname van de risicoanalyse vergroten, en de kans op onduidelijkheden verkleinen, door de contacten helder te organiseren (Putters 2004:22). Door hun opstelling kunnen zij interesse in hun risicoanalyse wekken en, meer algemeen, in het thema integriteit. Specifiek van de opdrachtnemer vereist dit *beleidsnabijheid*; deze moet zich in zekere mate betrokken voelen bij de opdrachtgevende organisatie. Hoewel beleidsnabijheid hier als een gedraging wordt opgevat, kan deze gedraging worden bevorderd door institutionele kenmerken. Als de opdrachtnemer die de risicoanalyse uitvoert in nauwe relatie staat tot de opdrachtgever, bijvoorbeeld doordat zij tot dezelfde branche of zelfs dezelfde organisatie behoren, kan dit de beleidsnabijheid bevorderen. De opdrachtnemer zal zich in dat geval waarschijnlijk relatief eenvoudig kunnen inleven in de specifieke context. Om de communicatie over en weer ook daadwerkelijk te laten plaatsvinden, moet hiervoor een infrastructuur worden opgezet. De gekozen aspecten waardoor beleidsnabijheid kan worden gemeten zijn dan ook de regelmaat, volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie, evenals het gegeven of er zowel gevraagd als ongevraagd informatie wordt gegeven.



<i>Hypothese 2: indien de opdrachtnemer het management van de opdrachtgevende organisatie tijdens de uitvoering van de risicoanalyse intensief informatie verschaft, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.</i>
Proceskenmerk 2: intensiteit waarmee de opdrachtgever wordt betrokken bij de uitvoering van de risicoanalyse (beleidsnabijheid opdrachtnemer).
Aspect 1: naar de mening van het management geeft de opdrachtnemer regelmatig informatie. Aspect 2: naar de mening van het management geeft de opdrachtnemer volledige informatie. Aspect 3: naar de mening van het management geeft de opdrachtnemer betrouwbare informatie. Aspect 4: de opdrachtnemer geeft zowel gevraagd als ongevraagd informatie.

Hoewel beleidsnabijheid bevorderlijk lijkt voor de kennisname van de risicoanalyse, is het anderzijds gewenst dat de opdrachtnemer een *onafhankelijke* positie inneemt. Deze moet niet steeds verantwoording hoeven af te leggen aan de opdrachtgever. Om de acceptatie van de risicoanalyse te bevorderen lijkt het vooral van belang dat de opdrachtgever de opdrachtnemer als onafhankelijk ervaart. Of de opdrachtgever van mening is dat de opdrachtnemer eerlijk zijn mening weergeeft, zich niet laat leiden door eigenbelang, maar ook niet naar de pijpen van de opdrachtgever danst, spelen hierbij een rol. Uit onderzoek van Winter e.a. (1990) blijkt een evenwichtige organisatiestructuur, waarbij de opdrachtnemer niet in een dienstbetrekking tot de opdrachtgever staat, maar daar ook niet te ver van verwijderd is, de mate van doorwerking op een positieve manier te beïnvloeden (1990:229).

<i>Hypothese 3: indien de opdrachtnemer onafhankelijk wordt geacht door het management van de opdrachtgevende organisatie, zal de doorwerking c.q. acceptatie van de risicoanalyse groot zijn.</i>
Proceskenmerk 3: onafhankelijkheid opdrachtnemer.
Aspect 1: naar de mening van het management laat de opdrachtnemer zich niet leiden door eigenbelang. Aspect 2: naar de mening van het management geeft de opdrachtnemer eerlijk zijn mening weer.

#### *4.2.3 De interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het vervolgtraject*

Niet alleen vóór en tijdens het uitvoeren van een risicoanalyse, maar ook daarna, lijkt een goede communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer van belang. De opdrachtnemer kan in deze fase gestalte geven aan zijn betrokkenheid door presentaties te geven over de resultaten van de analyse. Het bestaan van goede structuren voor de verspreiding van de resultaten is daarbij van belang (Winter 1996:84). Wat betreft de inhoud van de presentaties vergroot duidelijke informatie (in gangbaar taalgebruik weergegeven en concreet), de kans op doorwerking (Dunn 2004:445).

De opdrachtgever kan zich op zijn beurt actief opstellen door nadere informatie of advies in te winnen, bijvoorbeeld over de wijze waarop de aanbevelingen kunnen worden geïmplementeerd. Informatieoverdracht van de opdrachtnemer stimuleert, in samenspel met een informatievraag van de opdrachtgever, de kennisname van de risicoanalyse.

*Hypothese 4: indien er tijdens het vervolgtraject van een risicoanalyse tussen de opdrachtnemer en het management van de opdrachtgevende organisatie veel communicatie over en weer plaatsvindt, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.*

Proceskenmerk 4: communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het vervolgtraject.

Aspect 1: de opdrachtnemer presenteert de bevindingen van de risicoanalyse op verschillende wijzen aan het management van de opdrachtgevende organisatie.

Aspect 2: naar de mening van het management is de presentatie van de risicoanalyse zoals gegeven door de opdrachtnemer duidelijk.

Aspect 3: er vindt tijdens het vervolgtraject op initiatief van de opdrachtgever contact plaats met de opdrachtnemer.

#### **4.3 De invloed van productkenmerken**

##### *4.3.1 De kwaliteit van het eindrapport*

Een algemeen criterium aan de hand waarvan een advies of evaluatie wordt beoordeeld, is haar *kwaliteit*. In dit onderzoek wordt ervoor gekozen het begrip te operationaliseren in geldigheid. Geldigheid heeft hier betrekking op de methodisch-technische kwaliteit van het eindrapport van de risicoanalyse (Winter e.a.1990:73), zoals ervaren door de opdrachtgever. Het lijkt aanneembaar dat een opdrachtgever eerder over zal gaan tot besluitvorming over de risicoanalyse, als hij de totstandkoming ervan als legitiem en overtuigend ervaart. Of de opdrachtgever van mening is dat er voldoende en adequate informatiebronnen zijn gebruikt tijdens de uitvoering van de risicoanalyse, alsmede de vraag of de diagnose van de risicoanalyse volgens de opdrachtgever in overeenstemming is met de werkelijkheid, zijn aspecten van de ervaren kwaliteit.

<i>Hypothese 5: indien de door het management van de opdrachtgevende organisatie <u>gepercipieerde kwaliteit</u> van het eindrapport hoog is, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de <u>besluitvormingsfase</u>, groot zijn.</i>
Productkenmerk 1: door opdrachtgever ervaren kwaliteit van het eindrapport van de risicoanalyse.
<p>Aspect 1: naar de mening van het management stemt de beschrijving van de risico's zoals gepresenteerd door de opdrachtnemer overeen met de werkelijkheid.</p> <p>Aspect 2: naar de mening van het management heeft de opdrachtnemer voldoende onderzoeksmethoden (aantal en soorten) toegepast tijdens de uitvoering van de risicoanalyse.</p>

#### 4.3.2 De waarschijnlijkheid en ongewenste effecten van de risico's

Naast het algemene kenmerk kwaliteit, kan er uit de literatuur over risicoanalyse ook een meer specifiek productkenmerk worden afgeleid. Kortekaas (2005) stelt dat de geformuleerde aanbevelingen van een risicoanalyse kunnen worden gecategoriseerd naar het oordeel dat de deskundige velt over de *waarschijnlijkheid* van de risico's en de *ongewenste effecten*, welke zij teweeg brengen (Kortekaas 2005:31). De als ongewenst ervaren effecten hebben zowel betrekking op de situatie die zich voordoet als de dreiging zich daadwerkelijk voordoet, als op de huidige situatie. Immers, het bestaan van de risico's kan op zichzelf al tot ongewenste effecten leiden; denk bijvoorbeeld aan reputatieschade vanwege verlies van vertrouwen.

Vanuit de veronderstelling dat een organisatie zich in haar besluitvorming laat leiden door rationale keuzes, kan worden aangenomen dat er een kosten/baten afweging wordt gemaakt om te besluiten welke maatregelen er zullen worden getroffen (Williams en Thompson 2004). Eerst worden de kosten van de ongewenste effecten in kaart gebracht; deze kosten worden vervolgens vergeleken met de ervaren waarschijnlijkheid dat risico's zich voordoen. Zo kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om maatregelen te treffen om de minimale waarschijnlijkheid, dat zich een interne diefstal voordoet nog verder te verkleinen, omdat de ongewenste effecten hiervan (denk aan imagoschade en negatieve gevolgen voor de interne werkrelaties) als zeer ernstig worden ervaren. Op grond hiervan kan de verwachting worden uitgesproken dat het management eerder tot besluitvorming zal overgaan als de in de analyse gediagnosticeerde risico's als groot en ernstig worden ervaren. Immers, de ervaren schade voor de organisaties als er géén actie wordt ondernomen is dan groot.

<i>Hypothese 6: indien de <u>risico's</u> door het management van de opdrachtgevende organisatie als <u>groot en ernstig</u> worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de <u>besluitvormingsfase</u>, groot zijn.</i>
Productkenmerk 2: de waarschijnlijkheid en ernst van de gediagnosticeerde risico's.
Aspect 1: het management ervaart een hoge waarschijnlijkheid dat de risico's, zoals gediagnosticeerd door de opdrachtnemer, daadwerkelijk een bedreiging vormen.
Aspect 2: het management ervaart de ongewenste effecten van de risico's, zoals gediagnosticeerd door de opdrachtnemer, als ernstig.

#### 4.3.3 De haalbaarheid van de aanbevelingen

Een derde productkenmerk, dat van invloed is op de mate van doorwerking van een risicoanalyse, is de *haalbaarheid* van de in de risicoanalyse geformuleerde aanbevelingen. Daar risicoanalyses bedoeld zijn om gebruikt te worden, is het in de eerste plaats van belang dat risicoanalyses gericht zijn op de variabelen die de opdrachtgever kan manipuleren (Winter 1996:86-87). Haalbaarheid heeft allereerst betrekking op de vraag of het voor de organisatie juridisch mogelijk is de overeengekomen maatregelen te implementeren. Dit is afhankelijk van de bestaande wet- en regelgeving waaraan een organisatie zich dient te houden. Specifiek voor een overheidsorganisatie, die ondergeschikt is aan hogere overheden, zoals de gemeentelijke organisaties in dit onderzoek, kunnen er juridische belemmeringen zijn om zelfstandig maatregelen te treffen. Daarnaast is het voor een werkelijke verandering in de uitvoeringspraktijk ook van belang, dat de opdrachtgever het financieel mogelijk acht om de maatregelen werkelijk tot uitvoering te brengen. Passen de maatregelen in de (meerjaren-) begroting?

Naast de vraag of de organisatie de wijzigingen kan doorvoeren, speelt ook de vraag of zij de wijzigingen wíl uitvoeren. De Vries omschrijft deze dimensie van haalbaarheid in zijn proefschrift over de doorwerking van beleidsevaluatie en -advisering als cognitieve koppeling. Hij concludeert dat de doorwerking van een evaluatie of advies sterker is naarmate de bevindingen en aanbevelingen beter aansluiten op het repertoire (de manier van denken en doen) van de geëvalueerde (2000:206). Als de aanbevelingen uit een risicoanalyse als haalbaar worden beschouwd op het niveau van de uitvoeringspraktijk, dan kunnen zij werkelijk tot veranderingen leiden. Zowel de inpasbaarheid van de maatregelen in de organisatiestructuur als de organisatiecultuur spelen hierbij een rol. Maatregelen die passen bij de bestaande organisatie-indeling en teamsamenstelling zullen waarschijnlijk een grote kans hebben om in de praktijk te worden gebracht. Hetzelfde geldt voor maatregelen die aansluiten bij de huidige mentaliteit en omgangsvormen binnen de organisatie. Met andere woorden: maatregelen die gemakkelijk in de belevingswereld van de medewerkers passen, maken veel kans om tot daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk te leiden.

<i>Hypothese 7: indien de <u>aanbevelingen</u> die uit een risicoanalyse resulteren door het management van de opdrachtgevende organisatie als <u>haalbaar</u> worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de <u>bijstelling van de uitvoeringspraktijk</u>, groot zijn.</i>
Productkenmerk 3: door opdrachtgever ervaren overeenstemming tussen de aanbevelingen uit de risicoanalyse en de dagelijkse procesvoering.
Aspect 1: het wordt door het management juridisch mogelijk geacht de aanbevelingen uit de risicoanalyse te implementeren.
Aspect 2: de financiële consequenties van het opvolgen van de aanbevelingen uit de risicoanalyse worden door het management als inpasbaar in de (meerjaren)begroting beschouwd.
Aspect 3: de aanbevelingen uit de risicoanalyse worden door het management als inpasbaar in de organisatiestructuur beschouwd.
Aspect 4: de aanbevelingen uit de risicoanalyse worden door het management als inpasbaar in de organisatiecultuur beschouwd.

#### ***4.4 De invloed van omgevingskenmerken***

Naast de proces- en productkenmerken is er in dit onderzoek voor gekozen ook omgevingskenmerken als verklarende factoren te onderscheiden. Immers, het uitvoeren van een risicoanalyse is geen besloten aangelegenheid, maar vindt plaats in een sociale context. Zo kan er een organisationele context worden onderscheiden, waarin onder andere de structuur, cultuur en het leiderschap bepalend zijn voor de wijze waarop de opdrachtgever het proces van de risicoanalyse vorm geeft en met de resultaten hiervan omgaat. Ook kan er een externe, maatschappelijke context worden onderscheiden. Lamboo concludeert in haar proefschrift dat ontwikkelingen op maatschappelijk niveau, zoals de verbeterde economische veranderingen en de toegenomen aandacht voor bestuurlijke integriteit, van invloed zijn op de effectiviteit van het politieke integriteitsbeleid (2005:393-394). Hoewel het opnemen van omgevingsfactoren het conceptuele model van het onderzoek kan verrijken, moet in ogenschouw worden genomen dat het nimmer mogelijk is *alle* relevant geachte omgevingsfactoren in een onderzoek mee te nemen. Zoals de term ‘conceptueel *model*’ aangeeft, wordt er in dit onderzoek gewerkt met een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid. De omgevingsfactoren worden hier daarom beperkt tot interne, *organisationele omgevingskenmerken*.

Het ligt voor de hand om in een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses integriteit, de aandacht voor het thema integriteit binnen de betreffende organisatie, als organisationeel omgevingskenmerk te kiezen. Het gaat dan dus om de aandacht voor het thema ten tijde van de opdracht tot uitvoering van de risicoanalyse. Deze keuze kan met behulp van de literatuur ook worden ondersteund. Zoals onder andere Treviño (1999) en Lamboo (2005) aangeven, zijn

integriteitsmaatregelen pas effectief als een organisatie verantwoordelijkheid draagt voor het thema integriteit en hier ook bewust naar handelt. Integriteitsbeleid moet geen geïsoleerde positie innemen, maar moet geïntegreerd zijn in het overkoepelende beleid. Treviño spreekt in dit verband van een ‘solid ethical culture’ (1999:145). Binnen een organisatie waar het thema integriteit hoog op de agenda staat, waar het geen papieren letter maar een bespreekbaar thema is, lijkt een goede voedingsbodem aanwezig om activiteiten op het gebied van integriteitsbeleid effectief te laten zijn. Immers, binnen een organisatie waar aan het onderwerp integriteit een hoge prioriteit wordt toegekend, is de kans groot dat de motivatie er is om de aanbevelingen uit de risicoanalyse te implementeren en dat de hiervoor benodigde kanalen kunnen worden aangeboord.

*Hypothese 8: indien er binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd veel aandacht is voor het thema integriteit, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

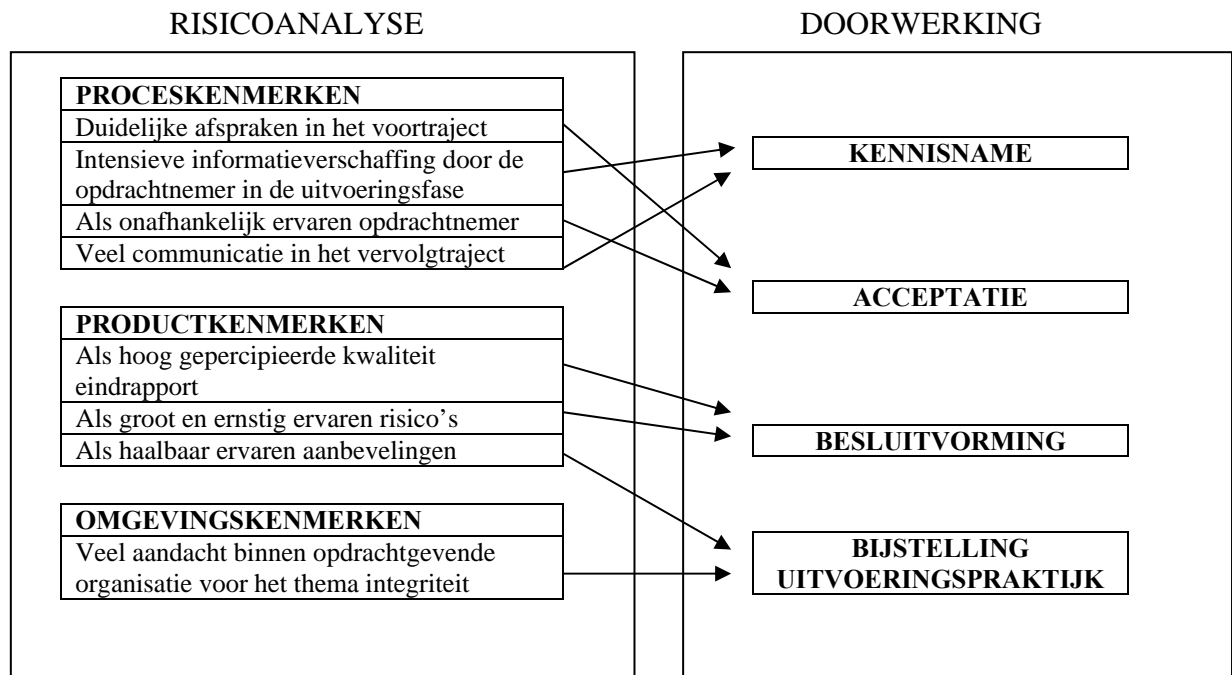
Omgevingskenmerk 1: aandacht voor het thema integriteit binnen de opdrachtgevende organisatie.

Aspect 1: binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd wordt op uiteenlopende manieren aandacht besteed aan het thema integriteit.

Aspect 2: binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd wordt een relatief groot belang gehecht aan het thema integriteit.

#### **4.5 Slot**

In dit hoofdstuk is de derde theoretische deelvraag beantwoord. Aan de hand van de literatuur is een koppeling gemaakt tussen de begrippen ‘risicoanalyse’ en ‘doorwerking’, wat resulteerde in acht hypothesen. Deze hypothesen geven de relatie weer tussen de theoretisch relevant geachte proces-, product- en omgevingskenmerken én de mate van doorwerking. Zij kunnen daarmee als het slotstuk van het theoretische gedeelte van het onderzoek worden gezien. Aan de hand van deze concrete aanknopingspunten kan het conceptueel dat ten grondslag lag aan de probleemstelling (zie figuur 1.1) verder worden gepercipieerd, ten bate van het empirisch onderzoek. Figuur 4.1 op de volgende pagina geeft dit specifieke, theoretische verklaringsmodel voor de doorwerking van een risicoanalyse weer.



Figuur 4.1: gepreciseerd theoretisch verklaringsmodel doorwerking risicoanalyse.

## 5. Opzet van het empirisch onderzoek

Na de literatuurstudie, aan de hand waarvan in de voorgaande hoofdstukken de theoretische deelvragen zijn beantwoord, is het een volgende stap om op zoek te gaan naar de feitelijke werking van risicoanalyses. Voordat verslag wordt gedaan van het empirisch onderzoek dat hiertoe verricht is, zal eerst de opzet hiervan inzichtelijk worden gemaakt. Zowel de aard van het onderzoek als de gebruikte onderzoeksmethoden worden nader toegelicht, specifiek in het licht van de wetenschappelijke vereisten van validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid.

### 5.1 *Het toetsen van hypothesen met behulp van casestudieonderzoek*

#### 5.1.1 *De twee vragen uit de probleemstelling*

De probleemstelling die voor het onderzoek geformuleerd is, bestaat uit twee onderdelen. Het eerste gedeelte van de vraagstelling richt zich op de mate van doorwerking van de risicoanalyses: *in hoeverre werken de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam in de praktijk door bij gemeentelijke organisaties(..)*. Dit is een *beschrijvende* vraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de aandacht gericht op het vóórkomen van variabelen. In het empirisch onderzoek wordt nagegaan in hoeverre kennisname, acceptatie, besluitvorming en bijstelling van de uitvoeringspraktijk (de elkaar opvolgende fasen van doorwerking) in de praktijk zichtbaar zijn. De tweede vraag die in de probleemstelling wordt voorgelegd, de vraag *in hoeverre de feitelijke doorwerking afhankelijk is van proces-, product- en omgevingsfactoren*, is het *verklarende* deel van de probleemstelling. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is toetsend onderzoek nodig. De hypothesen die hiervoor zijn opgesteld, dragen eraan bij dat specifiek die processen worden onderzocht, welke de probleemstelling helpen beantwoorden (Babbie 2001:53-54; Yin 2003:22). Het zijn vooronderstellingen over de richting van het verband tussen een proces-, product- of omgevingsfactor (de onafhankelijke variabelen) en de mate van doorwerking (de afhankelijke variabele).

#### 5.1.2 *De keuze voor een onderzoeksdesign*

Een passend onderzoeksdesign om de beschrijvende en verklarende vragen uit de probleemstelling te beantwoorden, is *casestudieonderzoek*. Casestudieonderzoek kan worden omschreven als empirisch onderzoek waarin een hedendaags verschijnsel in haar werkelijke context wordt onderzocht (Yin 2003: 12-14). Anders dan bij een laboratoriumexperiment waar wordt getracht het verschijnsel los van omgevingsfactoren te onderzoeken, vindt casestudieonderzoek juist in een “real-life” situatie plaats. Een belangrijke overweging om casestudieonderzoek als onderzoeksstrategie te kiezen, is dat hiermee gedetailleerde kennis over een verschijnsel als de doorwerking van een risicoanalyse boven tafel kan



worden gehaald. In tegenstelling tot de één-momentopname welke in een enquête achterhaald wordt, biedt casestudieonderzoek de mogelijkheid om een nauwkeurige beschrijving van achtereenvolgende gedragingen en toestanden te geven. Zo krijgen we als het ware ‘van binnenuit’ een beeld van de veranderingen die zich in de geselecteerde onderzoekseenheden voordoen en hun oorzaken (Swanborn 1996:39).

In de literatuur over casestudieonderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen single case- en multiple-cases designs (Yin 2003:39-54). Een single casestudy wordt veelal toegepast als men meer inzicht wil verkrijgen in een unieke of afwijkende situatie. Het opnemen van meerdere cases in een onderzoek kan worden beargumenteerd door de wens om een zo algemeen en compleet mogelijk beeld te krijgen van een bepaald verschijnsel. In dit onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses van de gemeente Amsterdam, is dit laatste het geval. Er is nog weinig bekend over de werking van risicoanalyses, en daarom wordt dit verschijnsel onderzocht. Niet de successtory of het ‘falende geval’ hebben de interesse van de onderzoeker, maar de risicoanalyses zoals gangbaar uitgevoerd door (in dit geval) de gemeente Amsterdam.

Als richtlijn voor het verzamelen en analyseren van data, worden in casestudieonderzoek meestal theoretische vooronderstellingen ontwikkeld (Yin 2003:28-30). De keuze voor het onderzoeksdesign sluit daarmee aan bij de keuze voor hypothesetoetsend onderzoek. Het flexibele casestudiedesign biedt de onderzoeker bovendien de mogelijkheid een open houding aan te nemen en tussentijdse wijzigingen in de onderzoeksplanning aan te brengen (Weiss 1998:181-182). Juist omdat vooraf nog niet bekend is welke informatie precies relevant zal zijn om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden én omdat het moeilijk is in te schatten hoeveel tijd het onderzoeken van de verschillende cases vergt, biedt deze mogelijkheid voordelen.

## **5.2. De selectie van cases**

### **5.2.1 Het diversiteitsprincipe**

Naast de keuze voor het type onderzoek, is een tweede belangrijke stap in het ontwerpen van empirisch onderzoek de selectie van cases. Tot welke onderzoekseenheden verkleint de onderzoeker de populatie en volgens welk principe gebeurt dit? De *onderzoekseenheid* waarop de probleemstelling is gericht, zijn de risicoanalyses als proces (van voortraject tot en met het vervolotraject), zoals zij binnen de gemeente Amsterdam plaatsvinden. De gemeente Amsterdam heeft sinds 2002 al ongeveer twintig risicoanalyses uitgevoerd. Om een algemeen beeld te krijgen van de doorwerking van risicoanalyses zoals gangbaar uitgevoerd door de gemeente Amsterdam, is het zogenaamde ‘diversiteitprincipe’ leidend geweest bij de selectie van cases. In de selectie van cases is getracht een zo groot mogelijke variëteit aan risicoanalyses mee te nemen, zowel qua type organisatie als qua type risico’s.

### 5.2.2 Drie aanvullende overwegingen voor de selectie van cases

Naast het ‘diversiteitprincipe’, hebben drie aanvullende overwegingen een rol gespeeld bij de concrete keuze voor cases. De eerste overweging is conceptueel van aard. Bij de selectie van cases zijn niet-afgeronde risicoanalyses buiten beschouwing gelaten. De redenering achter deze keuze is dat *niet-afgeronde risicoanalyses* afwijken van de risicoanalyse als bedoeld: het proces van beschrijven, beoordelen en adviseren over risicofactoren op het gebied van integriteit. Een onderzoek naar de doorwerking van niet-afgeronde analyses biedt daarom géén inzicht in de doorwerking van risicoanalyses als bedoeld. Tegen deze redenering kan worden ingebracht dat een onderzoek, dat beperkt is tot volledig doorlopen processen meer een beeld geeft van de risicoanalyse als ideaal dan de risicoanalyse als feitelijk proces. Met andere woorden, er moet worden vermeden dat alleen de zogenaamde ‘successtories’ deel uitmaken van het onderzoek en daarmee de resultaten kleuren. Het gevaar van een te selectieve keuze in de goede richting is ondervangen door de voorwaarde, dat een risicoanalyse als volledig proces moet zijn uitgevoerd als een ‘kale’ voorwaarde te stellen. Daarmee kunnen ook bijvoorbeeld risicoanalyses die oppervlakkig zijn uitgevoerd, een minimaal vervolgtraject kennen onderdeel uitmaken van de geselecteerde cases.

De tweede en derde overweging die de selectie van cases hebben gestuurd, zijn van meer pragmatische aard. Het doorlopen van een volledig proces van doorwerking, van de fase van kennisname tot de fase van bijstelling van de uitvoeringspraktijk, heeft tijd nodig. Er is van uitgegaan dat alleen risicoanalyses die meer dan één jaar geleden zijn uitgevoerd, inzicht kunnen geven in de mate van doorwerking van risicoanalyses. Binnen organisaties, en zeker binnen grote publieke organisaties, verloopt een proces van doorwerking over verschillende schijven. Vooral de fasen van besluitvorming en bijstelling van de uitvoeringspraktijk, waarbij uiteenlopende groepen actoren betrokken zijn (denk aan het management, de ondernemingsraad, politieke gezagdragers en externe belanghebbenden), kunnen daarom geruime tijd in beslag nemen. Er is voor gekozen om alleen risicoanalyses, die vóór 1 januari 2005 zijn afgerond, mee te nemen. Het grote nadeel van het niet meenemen van risicoanalyses van recente datum, is dat voorbij wordt gegaan aan het ontwikkelingsproces dat Bureau Integriteit en zijn risicoanalyses hebben doorgemaakt. Van de huidige werkwijze wordt wel verslag gedaan, maar de conclusies over de wijze waarop de risicoanalyse wordt ervaren door de opdrachtgever is dus alleen gebaseerd op de werkwijze in de periode 2002-2004.

De derde hoofdoverweging is de *beschikbare tijd*. Voor een thesisonderzoek voor de masterfase van een universitaire opleiding is een royale periode van ongeveer vijf maanden beschikbaar, waarin veel werk kan worden verricht, maar niet toereikend genoeg is om aan álle wensen van de onderzoeker gehoor te geven. Het onderzoeken van zes cases werd haalbaar geacht en is daarom als uitgangspunt genomen bij het benaderen van organisaties.

POPULATIE	SELECTIECRITERIUM	AANVULLENDE OVERWEGINGEN
Risicoanalyses Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam	Diversiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proces = beschrijven + beoordelen + adviseren</li> <li>• Vóór 1 januari 2005 afgerond</li> <li>• Beschikbare onderzoekstijd</li> </ul>

Figuur 5.1: schematische weergave van de strategie voor de selectie van cases.

### 5.3 Dataverzameling

Binnen het onderzoeksdesign casestudie kunnen verschillende methoden worden gekozen om data te verzamelen (Yin 2003:85-97). Een goede manier om de dataverzameling te beginnen, is het houden van enkele *open interviews* met informanten in het veld. Dergelijke interviews bieden de onderzoeker de mogelijkheid zich te oriënteren op de risicoanalyses en de context en kunnen aanknopingspunten bieden om verdere contacten te leggen (Weiss 1998: 258-259). Voor dit onderzoek zijn hiertoe gesprekken gevoerd met medewerkers van Bureau Integriteit en enkele onderzoekers met kennis over risicoanalyses en/of integriteitsbeleid. Deze informatie is aangevuld met *documentanalyse* (Weiss 1998:260-261) van verschillende documenten, die tijdens de risicoanalyses zijn vervaardigd.

Nadat een nauwkeuriger beeld is geschetst van de risicoanalyse en haar product- en proceskenmerken, kunnen meer *gestructureerde interviews* worden afgenomen met leden van de organisaties waar de geselecteerde risicoanalyses zijn uitgevoerd. Alle zes organisaties die zijn benaderd hebben ook hun medewerking aan het onderzoek verleend. De contactpersoon binnen de organisatie is, met een korte beschrijving van het onderzoek als supplement (zie bijlage 1), verzocht om informanten voor het interview te benaderen. Zoals in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 is beredeneerd, is de doelgroep waarop de doorwerking van een risicoanalyse betrekking heeft, in de eerste plaats het *management* van de organisatie. Zonder verder in te gaan op de verschillende functienamen die worden gehanteerd, kan worden gezegd dat er interviews zijn afgenomen met sector- en afdelingshoofden. Hen is gevraagd het proces van de risicoanalyse, zoals door het management ervaren, weer te geven. Zij werden dus niet uitgekozen vanwege een belangstelling voor de mening en ervaringen van de personen *zél*f, maar vanwege de informatie die zij kunnen geven over een grotere groep actoren. In de literatuur wordt deze specifieke rol van de geïnterviewde geëxpliciteerd door aan hen de term '*informanten*' toe te kennen, in plaats van de algemene term 'respondenten' (Emans 1990:26). Het interview dat hen is afgenomen, is opgebouwd uit verschillende thema's, welke zijn samengesteld met behulp van de opgestelde hypothesen. In bijlage 2 is het interviewschema voor het management opgenomen.

Om hypothesen over de laatste fase van doorwerking, de feitelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk te kunnen beantwoorden, zijn naast interviews met leden van het management, ook interviews afgenomen met informanten op een ander, lager organisatieniveau. Het gaat hier om medewerkers op operationeel niveau, zoals een inspecteur en coördinator. Het hier gebruikte interviewschema is als bijlage 3 opgenomen. Totaal zijn er elf interviews afgenomen waarin zes informanten van het management en zes informanten van de uitvoeringspraktijk zijn geïnterviewd.

De data uit de gestructureerde interviews zijn aangevuld met data welke verzameld zijn met behulp van documentanalyse, specifieke analyse van de besluitvorming. Onder andere zijn notulen van vergaderingen, werkvoorschriften en –procedures en interne rapportages bestudeerd.

#### **5.4 Data-analyse**

Nadat met behulp van interviews en documentanalyse data verzameld zijn, moeten deze vervolgens geordend en geïnterpreteerd worden. Dit is de fase van data-analyse, één van de belangrijkste, maar ook lastigste onderdelen van wetenschappelijk onderzoek. Om de verkregen informatie uit de interviews en documentanalyse overzichtelijk te maken, kan een *kwalitatieve datamatrix* worden gemaakt (Miles en Huberman 1994: 239-243; Bijlsma-Frankema en Droogleever Fortuijn 1997). Het zal duidelijk zijn dat de datamatrix om reden van anonimiteit als zodanig geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoeksrapport. Wel kan een omschrijving van haar aard en toepassing worden gegeven.

De datamatrix is een tabel waarin de kolommen de waarnemingseenheden weergeven (de zes cases) en de rijen de analytische categorieën. De verschillende fasen en kenmerken, die met behulp van de theorie zijn onderscheiden, kunnen eenvoudig tot analytische categorieën worden omgevormd. De cellen van de tabel kunnen vervolgens worden gevuld met de essentiële informatie uit de dataverzameling. Kort en bondig geformuleerd door de onderzoeker en aangevuld met enkele citaten van de geïnterviewden. De kwalitatieve datamatrix helpt inzicht te verkrijgen in de variatie tussen de cases.

##### **5.4.1 Analyse van de data: de beschrijvende vraag**

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, bestaat de probleemstelling uit twee vragen. De data zijn dan ook vanuit twee verschillende invalshoeken bestudeerd. Op de eerste plaats heeft analyse plaatsgevonden met het oog op het formuleren van een beschrijving van de mate van doorwerking. Daar doorwerking hier wordt opgevat als een proces van elkaar opvolgende fasen, is de informatie uit de interviews en documenten in de datamatrix ingedeeld naar deze verschillende fasen. Hierin kan in steekwoorden per case worden aangegeven in hoeverre deze fase doorlopen is. Door de verschillende cellen uit de tabel vervolgens te vergelijken, kan een algemene lijn ontdekt worden.

#### *5.4.2 Analyse van de data: de verklarende vraag*

Om de probleemstelling volledig te kunnen beantwoorden zijn de data ook gericht bestudeerd met de verklarende vraag uit de probleemstelling in het achterhoofd. In handboeken over onderzoeksmethodologie is veel geschreven over de (on)mogelijkheid om aan een empirische constatering een oorzaak toe te kennen. Het gevaar waarnaar veelvuldig verwezen wordt, is dat er aan een variabele de waardering 'oorzakelijke factor' wordt toegekend, terwijl er andere, onopgemerkt gebleven factoren een rol hebben gespeeld die (mede) verantwoordelijk zijn voor de beschreven situatie. Bij het verklaren van empirie moet daarom zeer nauwkeurig en kritisch te werk worden gegaan (Miles en Huberman 1994:242-243). In dit onderzoek is getracht deze nauwkeurigheid te bereiken door niet simpelweg op zoek te gaan naar mogelijke verklaringen, maar theoretische hypothesen op hun waarheid te toetsen.

Om de hypothesen te kunnen toetsen is de techniek van *pattern-matching* toegepast (Trochim 1989; Yin 2003). Simpel gezegd wordt hierbij het vooraf opgestelde patroon als een mal over de verkregen data heen gelegd. Gekeken wordt of de achterliggende theoretische redenering van een hypothese is terug te vinden in de verkregen data. Bijvoorbeeld: achter de eerste hypothese (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1) gaat de redenering schuil dat duidelijke afspraken over de vraagstelling en beoordelingsmaatstaven van de risicoanalyse bij de opdrachtgever tot gepercipieerde binding leiden en dat daardoor de resultaten van de analyse zullen worden geaccepteerd. Hoe groter de mate waarin de onderzoeker het voorspelde patroon aantreft, hoe verder de theorie aan geloofwaardigheid wint. De ontwerpfase van het onderzoek is voor deze analysemethode van groot belang. Immers, hoe uitgebreider de theorie, hoe sterker de hypothesen op de proef worden gesteld. Ook hier biedt de datamatrix uitkomst.

### **5.5 Kwaliteitscriteria van wetenschappelijk onderzoek**

Al tijdens de ontwerpfase van een onderzoek is het van belang na te denken over de waarborging van de kwaliteit ervan. In deze fase, volgens methodologen van cruciaal belang voor het succesvolle verloop van een onderzoek (zie Hakvoort 1995:79), moet in ogenschouw worden genomen welke consequenties de gekozen onderzoeksstrategie en –methoden voor de kwaliteit van het onderzoek zouden kunnen hebben. Wetenschappelijke kwaliteit wordt veelal onderverdeeld in de criteria validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid (Yin 2003:33-39).

#### *5.5.1 Validiteit*

De validiteit van een onderzoek betreft de geldigheid van de conclusies. Conclusies zijn geldig, als zij gebaseerd zijn op feitelijke resultaten en aannemelijke verbanden. Het gaat hierbij ten eerste om de *correctheid* van de gekozen operationalisaties. Wordt in het onderzoek gemeten wat beoogd werd te meten? Al tijdens het theoretische gedeelte van dit onderzoek is hier aandacht aan besteed. De

redenering hierachter is, dat hoe meer er bij het opstellen van de hypothesen wordt aangesloten bij bestaande kennis, hoe groter de kans dat het toetsen van deze hypothesen ook tot de beoogde kennis leidt. Tijdens het empirisch onderzoek is het principe van geldigheid in acht genomen door *methodische triangulatie* toe te passen; er zijn zowel interviews als documenten gebruikt. Ook is er sprake van *data triangulatie*; er zijn meerdere databronnen geraadpleegd. Per risicoanalyses zijn documenten met verschillende bronnen gebruikt en interviews met verschillen personen afgenomen.

De validiteit van een onderzoek kan worden aangetast door een subjectieve selectie van te interviewen personen. In het onderzoek is dit voorkómen door hen als informanten te beschouwen. Door te vragen naar de mening van een grotere groep dan de eigen persoon, maakt het niet uit wíe er wordt geïnterviewd, als de overwegingen en handelingen van de grotere groep maar inzichtelijk worden. Validiteit is ook afhankelijk van de mate waarin informanten hun medewerking verlenen. Zo kunnen informanten het nalaten de waarheid te vertellen vanwege de wens om sociaal wenselijke antwoorden te geven. Specifiek voor dit onderzoek, is de kans aanwezig dat informanten hun publiek, in het bijzonder het Bureau Integriteit en de gemeente Amsterdam, willen laten zien dat zij lering hebben getrokken uit de risicoanalyse, en daardoor een rooskleuriger beeld schetsen dan de werkelijkheid ingeeft. Ook kan het zijn dat informanten gebeurtenissen uit het verleden niet meer helder voor de geest hebben (Weiss 1994:147-150). Om deze mogelijke aantastingen van de validiteit te kunnen ondervangen, is de informanten *anonimiteit* toegezegd. Zowel over de geïnterviewden als de betreffende organisaties wordt in het rapport anoniem gerapporteerd. Ook is tijdens de interviews zoveel mogelijk naar concrete gebeurtenissen gevraagd, om subjectieve aannames, die niet op feitelijkheden zijn gebaseerd, te vermijden.

### 5.5.2 Betrouwbaarheid

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van een onderzoek staat de vraag centraal of dezelfde resultaten worden gegenereerd als het onderzoek opnieuw, met hetzelfde stramien, wordt uitgevoerd. Voor een onderzoek, dat is uitgevoerd met behulp van de casestudiestrategie, is dit een moeilijk na te streven kwaliteitsaspect. Niet omdat de casestudieonderzoeker de regels van de wetenschap links laat liggen en natte vingerwerk verricht, maar omdat casestudieonderzoek heel dicht bij de onderzoeker zelf staat. De betrouwbaarheidsclaim wordt door kwalitatieve onderzoekers dan ook niet ontleend aan standaardisering van instrumenten, maar aan *datatriangulatie* en *documentatie van het onderzoeksproces* (Bijlsma-Frankema en Droogleevert Fortuijn 1997:450; Yin 2003: 101-105). Datatriangulatie is in de vorige paragraaf al aan de orde gekomen, de techniek van documentatie vraagt om een uitleg. In dit onderzoek is met de documentatie begonnen door een onderzoeksvoorstel te schrijven, waarin precies is vermeld welke stappen er in het onderzoek worden genomen.

Vervolgens is het onderzoeksarchief, ten behoeve van toetsing door andere wetenschappers, gevuld met notities, conceptuele kaders, interviewschema's en interviewaantekeningen. De datamatrix

is het centrale document van dit archief. Tenslotte is met de vorm van het onderzoek, de meervoudige casestudie, een troef in handen om de betrouwbaarheidstoets te kunnen doorstaan. Volgens Swanborn is dit een centraal middel om aan het principe van betrouwbaarheid gehoor te geven. De kans op reproduceerbare resultaten wordt groter, als de resultaten zijn gebaseerd op onderzoek van meerdere cases. Immers, zo is de kans op situatiespecifieke kenmerken kleiner (Swanborn 1995:56).

### *5.5.3 Generaliseerbaarheid*

Naast validiteit en betrouwbaarheid is generaliseerbaarheid een derde criterium waarop wetenschappelijk onderzoek wordt beoordeeld. In hoeverre zijn de resultaten van toepassing op de gehele populatie? Het onderzoek heeft betrekking op de risicoanalyses zoals uitgevoerd door de gemeente Amsterdam: dit is de onderzoekspopulatie. Getracht is om van de doorwerking van deze risicoanalyses een zo algemeen mogelijk beeld te schetsen, maar dit beeld is dus beperkt. Dit heeft te maken met het noodzakelijkerwijs beperkte aantal onderzochte cases.

Wat betreft de beschrijvende vraag van dit onderzoek, zijn de conclusies over de mate van doorwerking van risicoanalyses slechts generaliseerbaar naar risicoanalyses met bepaalde kenmerken, namelijk de kenmerken van de risicoanalyses zoals uitgevoerd in Amsterdam tussen 2002 en 2004. Door een variëteit aan risicoanalyses, zoals uitgevoerd door de gemeente Amsterdam als cases te selecteren, kunnen de resultaten in behoorlijke mate worden gegeneraliseerd naar het totale aantal risicoanalyses zoals is uitgevoerd door deze gemeente. Wat betreft de verklarende vraag is de generaliseerbaarheid breder. Immers, de hypothesen die door de verkregen data kunnen worden bevestigd, zijn theoretisch ingebed.

### *5.6 Slot*

In dit hoofdstuk is de opzet van het empirisch onderzoek inzichtelijk gemaakt. Stap voor stap werden de keuzes voor het empirische gedeelte van dit onderzoek verantwoord. Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is zowel beschrijvend als hypothesetoetsend onderzoek verricht. Hiervoor is gebruik gemaakt van casestudieonderzoek, bestaande uit interviews en documentanalyse. Bij de selectie van de zes cases is het principe van diversiteit als uitgangspunt genomen. De verkregen data zijn geanalyseerd door deze met het vooraf opgestelde model van doorwerk, evenals de opgestelde hypothesen te vergelijken. Tijdens het gehele onderzoeksproces, van literatuurstudie tot en met data-analyse, is op verschillende wijzen aandacht besteed aan de drie criteria van wetenschappelijk onderzoek: validiteit, betrouwbaarheid en geldigheid.

## 6. De risicoanalyses van Bureau Integriteit

Welke informatie heeft het casestudieonderzoek naar risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam voortgebracht? In dit hoofdstuk wordt op deze vraag een antwoord gegeven. Preciezer gezegd wordt in dit hoofdstuk de eerste empirische deelvraag, de vraag naar het karakter van de risicoanalyses in termen van proces- en productkenmerken, beantwoord. Voordat de risicoanalyses in termen van proces- en productkenmerken worden beschreven, wordt een korte schets gegeven van het Bureau Integriteit, zijn ontstaansgeschiedenis en haar werkwijze. Deze informatie is van belang omdat het bureau tegen deze achtergrond het hier onderzochte instrument, de risicoanalyse, heeft ontwikkeld.

### 6.1 Integriteit op de agenda

Sinds het midden van de jaren negentig staat het thema ambtelijke en bestuurlijke integriteit hoog op de beleidsagenda van de gemeente Amsterdam. Evenals voor het Nederlandse openbaar bestuur als geheel geldt, kan de toespraak die wijlen mevrouw Dales, oud-minster van Binnenlandse Zaken in 1992 gaf, hiervoor als aanzet worden genoemd. Op het congres van de Vereniging Nederlandse Gemeenten wees zij op de noodzaak van integriteit van bestuur. Aantasting van de integriteit bedreigt het vertrouwen van de burger in de overheid en daarmee het voortbestaan van onze democratie, zo sprak zij uit<sup>14</sup>. Als tweede aanleiding kan het onderzoek worden genoemd dat de Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa<sup>15</sup> (1996), dat werd uitgevoerd na ophef over het functioneren van (onderdelen van) het openbaar bestuur en de politie in de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Het deelonderzoek binnen de gemeente Amsterdam leidde tot een door de gemeente zelf ontworpen plan om georganiseerde criminaliteit bestuurlijk aan te pakken.

In de daaropvolgende jaren zijn de activiteiten van de gemeente met betrekking tot het thema verbreed en verdiept. Vanaf 1997 is er een Registratiepunt fraude en corruptie, later omgedoopt tot Centraal Registratiepunt Integriteitsschendingen (CRI). Deze naamswijziging wijst op de brede focus van de gemeente. In plaats van een beperkte blik op fraude en corruptie vat het bureau integriteit op als een optelsom van een diversiteit aan schendingen. Vanaf 1997 hebben alle diensten en stadsdelen zelfanalyses uitgevoerd in het kader van het project *Correct...of Corrupt*. Het project had als doel de

---

<sup>14</sup> Op de website van de stichting Ien Dales leerstoel, is de toespraak in haar geheel na te lezen: <http://www.dalesleerstoel.nl/html/publicaties.shtml> (16-06-2006).

<sup>15</sup> Naar aanleiding van een niet goed functionerende organisatie van opsporing en corruptie- beschuldigingen binnen het interregionale politiekorps Noord-Holland/Utrecht, heeft deze commissie in de periode 1994-1996 onderzoek verricht naar de aard, ernst en omvang van de zware, georganiseerde criminaliteit, alsmede de toepassing, rechtmatigheid, het verantwoord zijn en de effectiviteit van de opsporingsmethoden die het interregionale samenwerkingsverband hiervoor inzette. Zie het volledige onderzoeksrapport *Inzake Opsporing*: URL: <http://www.burojansen.nl/traa/> (16-06-2006).



gemeentelijke organisaties zélf tot concrete verbeteracties te laten komen om hun weerbaarheid tegen aantastingen van integriteit te vergroten (gemeente Amsterdam 2000:4). In september 2001 is door een raadsbesluit het eindrapport van het project vastgesteld en is een gemeentelijke gedragscode voor ambtenaren en bestuurders van kracht geworden. Daarnaast zijn er een klokkenluiderregeling en handleiding screening personeel ontworpen.

## ***6.2 Het Bureau Integriteit: een positionering***

In februari 2001 is het Bureau Integriteit opgericht, waarvan de gemeente een stimulerende, coördinerende, faciliterende en onderzoekende rol in het integriteitsbeleid verwacht. Het bureau is gepositioneerd bij de Bestuursdienst, Directie Concern Organisatie. De missie van het bureau is ‘het bevorderen van de integriteit van de ambtsuitvoering van bestuurders en medewerkers en van de organisatie van de gemeente Amsterdam’<sup>16</sup>. Het bureau moet worden gezien als een centrale stafdienst die ondersteuning biedt aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college van B en W) en de 54 zelfstandige onderdelen (de 14 stadsdelen, 40 diensten en bedrijven met in totaal ongeveer 20.000 medewerkers) van de gemeente. Deze afzonderlijke organisaties zijn uiteindelijk zélf verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van het integriteitsbeleid. De diensten en producten die het bureau aanbiedt, lopen uiteen van preventieve activiteiten als trainingen morele oordeelsvorming en risicoanalyses tot repressieve activiteiten als juridische advisering, disciplinaire afhandeling en het uitvoeren van (voor)onderzoek bij integriteitsschendingen. Ook maken het CRI en het Meldpunt klokkenluiders onderdeel uit van het bureau. Over de registraties en meldingen wordt verslag gedaan aan de Commissie Integriteit, waarin onder andere de burgemeester en de gemeentesecretaris zitting hebben. De gemeente Amsterdam is tot op heden de enige Nederlandse gemeente met een eigen Bureau Integriteit.

## ***6.3 Een integrale benadering van integriteit***

Het brede aanbod van diensten en producten van Bureau Integriteit komt voort uit de integrale aanpak van het thema integriteit dat het bureau voor ogen heeft. Het einddoel van Bureau Integriteit is dat de medewerkers van de gemeente in concrete situaties moreel juist weten te handelen. Een organisatie kan volgens Bureau Integriteit haar integriteit het beste waarborgen door verschillende elementen aan te spreken, welke elkaar, mits in de juiste verhouding aanwezig, versterken. Daartoe worden zeven structurelementen onderscheiden (zie figuur 6.1). De elementen spreken een bepaald facet van de integere organisatie aan. Het aanspreken van de verschillende elementen heeft als doel dat de

---

<sup>16</sup> Voor meer informatie over de missie, visie en doelstellingen van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam, kan worden verwezen naar de officiële website:  
[http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten\\_bedrijven/bureau\\_integriteit](http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten_bedrijven/bureau_integriteit) (16-07-2006).

betreffende organisatie zich weet te ontwikkelen. De drie eerste elementen vormen samen het morele leerproces. De laatste drie elementen vormen de handhavingpraktijk. Het vierde element, de regels, vormt het scharnierpunt (De Koningh en Van der Wouw 2006:IX).

**1. Het zelfstandige morele oordeel van de individuele ambtenaar**

Het stimuleren en ondersteunen van het individueel moreel oordeel, zodat het begrip ‘professionele verantwoordelijkheid’<sup>17</sup> concreet inhoud krijgt.

**2. Het morele leeroverleg met collega’s en leidinggevende**

Het openbaar debat en/of groepsgesprekken waarin uitgaande van alle betrokken belangen gezamenlijk wordt onderzocht wat in concrete situaties het beste is om te doen.

**3. Het moreel manifest**

Het raadpleegbaar en overdraagbaar maken van alle morele kennis waarover de organisatie beschikt (kerndilemma’s, basisbeginselen).

**4. Regels**

Het opstellen, geaccepteerd krijgen en interpreteren van regels (bijvoorbeeld procedures en werkafspraken).

**5. Wegnemen van verleidingen: risicoanalyse en -beheersing**

Ondersteunen van de wilskracht van medewerkers door het zoveel mogelijk wegnemen van verleidingen die zich voordoen in systemen, processen en personeelsbeleid.

**6. Controle en onderzoek**

Effectieve controle, adequaat geheel aan controlemaatregelen.

**7. Sancties**

Het formuleren, vaststellen en uitvoeren van adequate, proportionele en rechtvaardig geachte sancties. Dit betreft zowel de strafrechtelijke als disciplinaire afhandeling van integriteitsschendingen.

Figuur 6.1: Elementen van de borging van integriteit in een organisatie (bron: De Koningh en Van der Wouw 2006: VIII-XIII; Plan van Aanpak 2003-2004 Bureau Integriteit, p.4).

Een ambtelijke organisatie bestaat uit individuele ambtenaren die dagelijks hun handelen aan vele criteria toetsen. Het ontwikkelen van een *zelfstandig moreel oordeel* is erop gericht om zelfstandig weloverwogen morele keuzes te kunnen maken. De training “morele oordeelsvorming” die Bureau Integriteit aanbiedt, is bedoeld om het morele oordelen te oefenen. Aan de hand van een zevenstappenplan worden morele kwesties onderzocht die ambtenaren in hun dagelijks werk tegenkomen.

Echter, de taken en verantwoordelijkheden van een ambtenaar worden binnen de context van een gemeentelijke organisatie uitgevoerd en gedragen. Het is daarom niet alleen van belang dat een individuele ambtenaar zelfstandig het moreel juiste oordeel kan vellen, maar zeker ook om hierover gezamenlijk te discussiëren en standpunten in te nemen. Het gezamenlijk onderzoeken van wat in concrete situaties het moreel juiste is, het zogenaamde *morele leeroverleg*, dient ter aanscherping van het individuele morele oordeel. Als in een organisatie de gewoonte bestaat om over veelvoorkomende dilemma’s te spreken, ontstaat er kennis. Het is belangrijk om deze kennis te delen. Organisatiebrede

<sup>17</sup> Anders dan de invulling van het begrip ‘integriteit’ welke in dit onderzoek als uitgangspunt wordt genomen, kiest de gemeente Amsterdam ervoor integriteit op te vatten als *professionele verantwoordelijkheid*. Zij volgt hiermee de ‘Nijenrode-visie’ zoals vertegenwoordigd door professor Van Luijk (2000; 2002). Professionele verantwoordelijkheid wordt door Bureau Integriteit opgevat als: ‘het recht doen aan de mensen en organisaties waarmee en waarvoor men werkt’. Dit verschil in conceptuele keuze moet worden aangestipt, maar heeft geen consequenties voor dit onderzoek dat gericht is op de doorwerking van risicoanalyses integriteit.

uitingen als een gedragscode of ambtseed expliciteren het interne debat en maken duidelijk waar de organisatie voor staat, zij vormen het *moreel manifest* van de organisatie.

Als afgeleide van het morele leerproces binnen de organisatie en de samenleving als geheel, kunnen *regels* worden opgesteld die, als mogelijk, functioneren als afkorting van het leerproces. Regels schrijven voor wat wel en niet te doen, en zijn daarmee onderdeel van de handhavingspraktijk. Echter, het toepassen van regels vereist een zeker interpretatievermogen. Regels zijn dynamisch en daarom is discussie over de bestaande regels van belang. Zo vormen regels het scharnierpunt van een integere organisatie: zij vormen de basis van de interne handhaving, maar functioneren tevens als afkorting van de oordeelsprocessen. De beoordeling van een misdraging vormt een kritiek moment waarop de bestaande regels op de proef worden gesteld en er discussie over vereist is. Bureau Integriteit biedt hierbij juridische ondersteuning.

*Risicoanalyse en -beheersing* hebben een belangrijke functie als preventief handhavingsinstrument. Door te achterhalen aan welke verleidingen medewerkers van een organisatie bloot staan en deze vervolgens zoveel mogelijk weg te nemen, kan het werkproces worden verbeterd en kan het debat over integriteit verder worden vormgegeven. Het zesde element, *controle*, heeft een tweeledig karakter. Enerzijds is het preventief: het zichtbaar aanwezig zijn van een controle-instrument kan het begaan van een schending in een verleidingsvolle situatie voorkómen. Als uit de controlerende activiteiten van de organisatie blijkt dat er een schending is gepleegd, dan kan dat leiden tot een onderzoek. Bureau Integriteit biedt kennis op het gebied van *intern onderzoek* en ook houdt het een *registratie* bij van het *aantal schendingen*. Dit laatste is in het belang van de kennisvorming over schendingen. Kennis over de aard, oorzaak en omvang van schendingen kan worden ingezet om preventieve instrumenten te kiezen en ontwikkelen.

Het repressieve sluitstuk van de handhaving zijn de *sancties*. Een sanctie wordt opgelegd als de integriteitschending zó ernstig is dat kan worden gesteld dat de ambtenaar heeft gehandeld in strijd met de wijze van functioneren zoals in de rechtspositieregeling van ambtenaren is vastgelegd. Er is dan sprake van plichtsverzuim. Sancties hebben een gedragsbeïnvloedende werking. Ze sporen de schuldige(n) aan in het vervolg de ambtelijke plichten te vervullen. Rechtvaardige sancties die consequent worden toegepast, kunnen de organisatie en haar collega's bovendien beschermen.

Bureau Integriteit probeert al deze zeven elementen op een holistische wijze aan te spreken. Welke specifieke diensten en producten Bureau Integriteit aan een organisatie levert, hangt uiteraard af van de specifieke opdracht, de kenmerken van de organisatie en de nadruk die de opdrachtgevende organisatie in het verleden op bepaalde onderdelen heeft gelegd.



Figuur 6.2: de zeven elementen van de borging van integriteit in perspectief (bron: Bureau Integriteit).

## 6.4 Nader beschouwd: de risicoanalyses

### 6.4.1 De reeds uitgevoerde risicoanalyses

Sinds 2002 heeft Bureau Integriteit ongeveer twintig risicoanalyses uitgevoerd. In overeenstemming met de in dit onderzoek gekozen definitie onderscheidt het bureau drie dimensies van risicoanalyses: de beschrijving van integriteitsrisico's met betrekking tot een specifiek onderwerp, de beoordeling van de kwaliteit van beheersing en aanbevelingen ter verbetering (Amsterdam 2003:12; Amsterdam 2003a:3). Het doel van een risicoanalyse is organisatieontwikkeling; als de integriteitsrisico's binnen processen worden ontdekt en vervolgens worden beheerst, kan een betere organisatie worden bereikt. Aan een risicoanalyse wordt door twee risicoanalisten gewerkt die, waar nodig, kunnen worden bijgestaan door interne en externe experts.

Een belangrijk deel van de risicoanalyses die vóór 2005 in Amsterdam zijn uitgevoerd, hebben betrekking op aanbestedingen, afvalverwerking en bouw- en woningtoezicht. In het zogenaamde 'SAAB-project' zijn tussen 2002 en 2004 bij acht stadsdelen risicoanalyses uitgevoerd waarin de kwetsbaarheden van deze sectoren in kaart zijn gebracht. Het project is ontstaan naar aanleiding van een presentatie over kwetsbare processen en functies van het hoofd van Bureau Integriteit aan de portefeuillehouders Personeel en Organisatie van de stadsdelen. Op 10 januari 2003 hebben de portefeuillehouders onder leiding van de burgemeester besloten om bij alle stadsdelen risicoanalyses uit te laten uitvoeren door Bureau Integriteit. Echter, het bleek ondoenlijk om 42 risicoanalyses (voor elk van de drie processen één, bij 14 stadsdelen) uit te voeren. Daarom is ervoor gekozen een aantal zogenaamde 'pilot-studies' uit te voeren en de algemene resultaten hiervan in een open debat met alle stadsdelen te delen. Naast dit type risicoanalyses zijn er ook verschillende individuele risicoanalyses gehouden binnen diverse organisaties en naar uiteenlopende processen.

#### 6.4.2 De thematieken van de onderzochte risicoanalyses

In hoofdstuk twee, bij de bespreking van normatieve en empirische studies naar de risico's binnen lokale overheden zijn verschillende thema's aan bod gekomen waarop een risicoanalyse betrekking kan hebben (zie figuur 2.5). Waarover ging het in de voor dit onderzoek bestudeerde risicoanalyses? Zonder de anonimiteit van de deelnemende organisaties aan te tasten, kan er een algemene schets worden gegeven van hun risicoprofiel. Vier van de onderzochte risicoanalyses maakten deel uit van het project SAAB, de andere twee werden uitgevoerd als een individuele risicoanalyse.

Twee van de onderzochte risicoanalyses hadden betrekking op (een facet van) het *reinigingsproces*. Het aanwenden van waardevolle delen van afvalstromen voor eigen gewin (het "aftappen" van afvalstromen) vormt hier een inherent risico, alsmede het aannemen van geld, goederen of gunsten voor het uitvoeren van werkzaamheden. Een risicofactor die hiermee samenhangt, is dat er in het maatschappelijk niet zelden laagdunkend wordt gedaan over de reinigingswerkzaamheden, wat kan leiden tot "low job esteem" bij deze medewerkers. Voor zover medewerkers solistisch en op verschillende locaties hun functie uitvoeren, is het ontbreken van controle een risicoverhogende factor.

Twee andere risicoanalyses die in het onderzoek zijn meegenomen hebben betrekking op het *verstrekken van vergunningen* en het *uitvoeren van bouw- en woningtoezicht*. Het proces van bouwvergunningverstrekking is inherent kwetsbaar omdat hier verschillende partijen met verschillende belangen samenkomen. Verwacht kan worden dat partijen met belangen deze ook zullen verdedigen, bijvoorbeeld door (al dan niet geoorloofde) pogingen te doen de besluitvorming in het proces te beïnvloeden. Bij het vergunningsproces betrokken medewerkers kunnen tegenprestaties aangeboden krijgen voor het niet of juist wel verlenen van bouwvergunningen. Naast bewust ten onrechte verlenen of juist niet verlenen van bouwvergunningen, is het ook mogelijk dat dit onbewust gebeurt. Bijvoorbeeld doordat regels verkeerd worden toegepast of geïnterpreteerd. Gebrek aan een adequate administratieve organisatie en interne controle is een risicoverhogende factor voor het niet adequaat verstrekken van vergunningen. De discretionaire bevoegdheden van de buitendienstmedewerkers, hun solistisch optreden buiten een gereguleerde kantooromgeving, het directe contact met burgers en de lastige afwegingen die vaak ter plekke, zonder ruggespraak en zeer snel, dienen te worden gemaakt, vormen risico's voor het uitvoeren van bouw- en woningtoezicht.

Tenslotte hebben twee onderzochte risicoanalyses in meer of mindere mate betrekking op het proces van *aanbesteden*. Het minimaal naleven van de regels brengt hier risico's met zich mee. Naast juridische risico's, zijn dat risico's op het gebied van transparantie, beperking van de marktwerking en oneigenlijke beïnvloeding. De integriteitsrisico's worden groter naarmate het opdrachtgeverschap van de overheid onvoldoende professioneel wordt ingevuld. Ook hier geldt dat gebrek aan een adequate administratieve organisatie en interne controle een risicoverhogende factor is.

#### 6.4.3 Aan risicoanalyses gerelateerde diensten

Naast de risicoanalyses uitgevoerd door deskundigen van Bureau Integriteit, biedt en bood Bureau Integriteit ook enkele diensten aan die hiermee verband houden. Maar welke moeten worden onderscheiden van de risicoanalyses die onderwerp van dit onderzoek zijn. Zo houdt het project *Correct...of corrupt*, dat eind jaren negentig binnen de gemeente Amsterdam is uitgevoerd, verband met risicoanalyses, in de zin dat ook hierin geprobeerd werd de kwetsbare processen binnen een organisatie te achterhalen. Echter, de analyses worden binnen dit project door de medewerkers van de organisatie zelf uitgevoerd. Voor dit zelfonderzoek werd gebruik gemaakt van een door de Binnenlandse Veiligheidsdienst (de voorganger van de AIVD) ontwikkelde methodiek<sup>18</sup>. Op dit moment biedt Bureau Integriteit als variant op de risicoanalyse de *risicoworkshop* aan. Dit is een intensief project van één dag waarin met een aantal spilfiguren van de opdrachtgevende organisatie de belangrijkste integriteitsrisico's naar voren worden gebracht, besproken, gewogen en van prioriteit voorzien. Een andere variant op de risicoanalyse is het *Self Assessment Integriteit* (SAINT). Dit nieuwe instrument op het gebied van organisatiedoorlichting is onder leiding van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) van het ministerie van BZK in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en Bureau Integriteit ontwikkeld<sup>19</sup>. Zoals in paragraaf 2.2.4 is uiteengezet, is er in dit onderzoek uitdrukkelijk voor gekozen alleen de risicoanalyses zoals uitgevoerd door deskundigen mee te nemen.

Variant	Mate van detail		Beoordelaar		Tijd
	Globaal	Gedetailleerd	Self Assessment	Expert opinion	
quick scan workshop	X	–	X	–	1 dag
serie van workshops	X	–	X	–	x dagen
SAINT workshop	X	–	X		1 dag
deelname aan SAAB	Overige stadsdelen	Onderzochte stadsdelen	–	X	Variërend 7 weken – 3 maanden
individuele risicoanalyse	–	X	–	X	Variërend 7 weken – 3 maanden

Figuur 6.3: de risicoanalyse als onderwerp van dit onderzoek (in kader) en de varianten hierop zoals uitgevoerd door Bureau Integriteit, uit: Bouland 2006, p.27.

<sup>18</sup> Zie voor meer informatie over het project het eindrapport project 'Meer Weerbaar' waarin het project in 2000 is afgesloten. Zie hiervoor de website van Bureau Integriteit

[http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten\\_bedrijven/bureau\\_integriteit](http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten_bedrijven/bureau_integriteit) (16-07-2006).

<sup>19</sup> Zie voor meer informatie de website van het BIOS:

[http://www.integriteitoverheid.nl/handreikingen/self\\_assessment](http://www.integriteitoverheid.nl/handreikingen/self_assessment) (16-07-2006).

## **6.5 De risicoanalyses van Bureau Integriteit als proces**

In deze paragraaf zal verder worden beschreven op welke wijze de risicoanalyses door Bureau Integriteit worden uitgevoerd; in de volgende paragraaf wordt hun risicoanalyses als product besproken. Voor alle proces- en productkenmerken, zoals van een risicoanalyse weergegeven in hoofdstuk 4, zal een beschrijving worden gegeven. Zowel de informatie van Bureau Integriteit over de wijze waarop risicoanalyses worden uitgevoerd, als de informatie met de twaalf informanten van de zes organisaties over de risicoanalyse als ervaren, is hierin meegenomen.

### **6.5.1 De opdracht tot het uitvoeren van een risicoanalyse**

Een risicoanalyse vindt plaats in opdracht van een stadsdeelsecretaris of -voorzitter, een directeur van een gemeentelijke dienst of (incidenteel) het college van B en W van de gemeente Amsterdam. De totstandkoming van een opdracht vindt plaats op basis van enkele oriënterende gesprekken tussen Bureau Integriteit en de betreffende organisatie(s), resulterend in een schriftelijke opdrachtbevestiging. Volgens het door Bureau Integriteit opgestelde *Protocol en werkwijze risicoanalyses*<sup>20</sup> (2003) omvat deze opdrachtbevestiging in ieder geval de aanleiding, doelstellingen, aanpak, planning, de aard van de rapportage en nadere voorwaarden. Ook stelt het protocol vast dat de opdracht in tweevoud wordt ondertekend door de opdrachtgever en het hoofd van Bureau Integriteit. Beiden behouden één exemplaar.

Hoewel Bureau Integriteit het voortraject van de risicoanalyse in haar eigen protocol uitvoerig en gedetailleerd heeft beschreven, lijken de opdrachtgevers deze fase meer als een formaliteit te beleven. Uit de interviews binnen de vier organisaties waar kennis is over het voortraject van de risicoanalyse blijkt, dat de afspraken over de vraagstelling en beoordelingsmaatstaven die in het voortraject gemaakt worden, wel als concreet maar daarmee niet direct als bindend wordt ervaren. Zoals één van de informanten schetst: *“Als tussentijds was verteld: ‘we gaan een andere onderzoeksmethode toepassen’, had ik dat OK gevonden, zonder terug te komen op de gemaakte afspraken”*. Dat de opdrachtformulering en -bevestiging voor de informanten van minimale waarde is, wil niet zeggen dat deze fase in het proces van de risicoanalyse onbetekenend is. Enkele informanten geven nadrukkelijk te kennen dat het voortraject informeel van grote waarde is. Tijdens de eerste gesprekken met Bureau Integriteit krijgt de opdrachtgever een beeld van het instrument risicoanalyse en wat dit wel en niet kan opleveren.

---

<sup>20</sup> Dit protocol is door het college van B en W op 19 augustus 2003 vastgesteld.

### 6.5.2 De uitvoering van een risicoanalyse

Tijdens een risicoanalyse analyseren deskundigen van Bureau Integriteit integriteitsrisico's die samenhangen met een specifiek onderwerp of proces binnen een dienst of stadsdeel. De eerste stap van de risicoanalyse, het beschrijven van de risico's, gebeurt op basis van interviews met personen binnen en soms ook buiten de organisatie, participerende observaties en een (beperkte) analyse van schriftelijke bronnen<sup>21</sup>. Met behulp van deze methoden wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de werkwijzen en daarmee in de kwetsbaarheden. Volgens het protocol wordt in overleg met de opdrachtgever bepaald met welke personen wordt gesproken. De geïnterviewden worden vooraf op de hoogte gesteld van de aard en het doel van het interview en de vermoedelijke tijd die het gesprek in beslag zal nemen. De interviews worden in de regel afgenomen door twee medewerkers van Bureau Integriteit. Van ieder interview worden aantekeningen gemaakt en, indien nodig een verslag.

De risicoanalist is niet alleen geïnteresseerd in feitelijkheden, maar zeker ook in de perceptie die er binnen een organisatie op nagehouden wordt. De beeldvorming zegt namelijk iets over de realiteit zoals die wordt ervaren door de medewerkers en is belangrijk voor de organisatie om kennis van te nemen. De interviews en observaties leveren niet alleen relevante informatie over de procesvoering op, maar de gesprekken bieden de risicoanalist ook mogelijkheden om de medewerkers bewust te maken van de risico's. Bureau Integriteit stelt de opdrachtgever zelf verantwoordelijk voor de interne en de eventuele externe communicatie over de uitvoering van de risicoanalyse. Het protocol stelt dat de opdrachtgever hierover wél dient te overleggen met Bureau Integriteit.

Nadat de risicoanalisten voldoende informatie hebben verzameld, worden de risico's beschreven en beoordeeld. In veel gevallen worden de bevindingen al vóórdat het definitieve eindrapport klaar is met de opdrachtgever besproken. Bureau Integriteit probeert hierdoor consensus te bereiken over de belangrijke integriteitsrisico's en draagvlak te creëren. Dit kan resulteren in een plan van aanpak, waarin is opgenomen welke integriteitsrisico's als eerste worden aangepakt. Echter, het inbouwen van de interactiemomenten wil niet zeggen dat de opdrachtgever ook invloed heeft op de conclusies van de analyse. Deze taak legt Bureau Integriteit exclusief aan zichzelf op. De opdrachtgever, die de organisatie en haar geschiedenis zelf het beste kent, heeft alleen invloed op de formulering van de aanbevelingen (Bouland 2006:22-23).

---

<sup>21</sup> Als voorbeelden van schriftelijke bronnen worden in het protocol genoemd: interviews, de bestaande AO/IC, handboeken, procedures, beleidsstukken, managementrapportages, opgevraagde managementletters, rapportages uit *“Correct of...corrupt?”* en gedragscodes. Relevante informatie kan tevens voortkomen uit diverse doorlichtingen, zoals Juridische kwaliteitszorg en in- of externe rapporten van eerder verrichte onderzoeken. De opdrachtgever wordt gevraagd deze informatie beschikbaar te stellen. Daarnaast zijn er nog openbare bronnen, zoals bijvoorbeeld gedeponeerde jaarrekeningen.



Hoe wordt de uitvoering van de risicoanalyse door de opdrachtgevende organisaties ervaren? Op basis van de verkregen data kan worden gesteld dat de informatie over het algemeen zowel regelmatig als betrouwbaar wordt bevonden. Er is lof voor de *“luchtige manier”* waarop de risicoanalisten de thematiek benaderen: er wordt goed duidelijk gemaakt dat niet het individu, maar de organisatie onderwerp van onderzoek is. Twee informanten geven aan hierdoor een gevoel van vertrouwen te hebben gekregen. Als uitzondering op deze algemene conclusie wordt binnen één organisatie aangegeven, dat het voor het management wel *“wennen”* was om zelf zo weinig invloed te hebben op een onderzoek binnen hun eigen organisatie. Anders dan bij onderzoeken, uitgevoerd door een externe consultant, was er weinig ruimte voor terugkoppeling en overleg, zo wordt gezegd.

Overduidelijk is het dat de organisaties overtuigd zijn van de onafhankelijkheid van Bureau Integriteit. Alle informanten geven aan dat het management van hun organisatie, voor zover zij daar zicht op hebben, van mening is dat het bureau zich tijdens de uitvoering van de risicoanalyse niet heeft laten leiden door eigenbelang en eerlijk zijn mening heeft gegeven: *‘Ze zijn er goed in geslaagd een onafhankelijke positie binnen de gemeente in te nemen’*.

#### *6.5.3 Het vervolgtraject: de presentatie van de eindrapportage*

Het eindrapport van de risicoanalyse wordt, vergezeld van een aankondigingsbrief van het hoofd van Bureau Integriteit, aan de opdrachtgever verstuurd. Het wordt op aanvraag beschikbaar gesteld voor de Commissie Integriteit. De opdrachtgever, die vanaf dit moment eigenaar is van het rapport, is zelf verantwoordelijk voor de verspreiding naar derden, zoals de verantwoordelijke wethouder en het dagelijks bestuur van het stadsdeel. Naast de schriftelijke presentatie vindt er in overleg met de opdrachtgever ook een mondelinge presentatie plaats: voor de managers en in veel gevallen óók voor een groep betrokken medewerkers. Ook in deze fase neemt Bureau Integriteit een ondersteunende, adviserende rol in en nadrukkelijk niet de rol van controleur.

Volgens de informanten vond de presentatie van het eindrapport plaats in de vorm van toezending van het rapport en in veel gevallen ook mondeling. De algemene conclusie is dat de presentatie van het rapport door het management als duidelijk wordt ervaren. Daarbij moet worden toegevoegd, dat de inhoud van het rapport al eerder aan het management duidelijk is geworden. De fase van presentatie is daarom vooral een fase van *“herkenning”*, zo wordt gezegd. Slechts twee organisaties hebben naderhand op eigen initiatief contact met Bureau Integriteit gezocht voor verdere informatie en hulp bij de uitwerking van de aanbevelingen, zo blijkt uit de interviews. De informatievoorziening tijdens de voorgaande fasen van de risicoanalyse en het zelfstandig doorlezen van het rapport is volgens de informanten voldoende. *“Het rapport spreekt voor zich”* is hier een kenmerkend citaat van een informant. Eén informant geeft aan verder contact met Bureau Integriteit na de uitvoering van de analyse ook niet als gewenst te ervaren: *“professionele managers moeten niet aan het handje van Bureau Integriteit worden genomen”*.

## **6.6 De risicoanalyses van Bureau Integriteit als product**

### *6.6.1 De beschrijving van de risico's*

Bureau Integriteit ziet de eindrapportage als een 'uitzonderingsrapportage': deze is uitdrukkelijk gericht op de zwakke plekken in de procesvoering. In het rapport worden alleen de risico's onder de aandacht gebracht die als onvoldoende beheerst worden beschouwd. Hiermee wordt aangesloten bij het uitgangspunt in de theorie over risicomanagement dat een kostenbaten afweging moet worden gemaakt tussen de ongewenste gevolgen van risico's voor een onderneming en de kosten voor identificatie en preventie hiervan. In de beschrijving worden de geïdentificeerde risico's gespecificeerd naar inherente en specifieke risico's. Met *inherente risico's* worden de risico's bedoeld die van nature samenhangen met de aard van het proces, door wie of waar het proces ook wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld, aan kas- en kluishandelingen zijn altijd risico's verbonden vanwege het structurele contact van de verantwoordelijke functionarissen met geld en waardepapieren. Los van de risico's die inherent zijn aan het proces, kunnen zich risico's voordoen die in relatie staan tot de wijze waarop de unieke organisatie haar procesvoering heeft georganiseerd, dit zijn de zogenaamde *specifieke risico's*. Een risicoanalyse belicht zowel inherente als specifieke risico's.

In hoeverre ervaren de onderzochte organisaties de beschrijving van de risico's als waarheidsgetrouw? Alle onderzochte organisaties zijn van mening dat Bureau Integriteit voldoende en adequate onderzoeksmethoden heeft toegepast om de risico's te kunnen diagnosticeren. Of daarmee ook een beeld wordt geschetst dat naar de mening van het management een correct en compleet beeld van de risico's waaraan de organisatie blootstaat, is een tweede. Het algemene beeld wordt ondersteund, maar vier van de zes organisaties geven aan dat er nuanceverschillen zijn tussen de diagnose van Bureau Integriteit en hun eigen perceptie. Deze verschillen hangen volgens de geïnterviewden samen met de ervaren waarschijnlijkheid dat risico's werkelijk bedreigingen zullen vormen. "*De kans erop is niet groot bij ons*", is hier een typerende reactie.

### *6.6.2 De beoordeling van de risico's*

Na de beschrijving vindt er een beoordeling plaats over de kwaliteit van de beheersing van de integriteitsrisico's. In overeenstemming met de in dit onderzoek beschreven literatuur beoordeelt Bureau Integriteit risico's op de aspecten waarschijnlijkheid en ongewenste effecten. Het tweede aspect definieert het bureau als 'impact' om aan te geven dat het hier gaat om een inschatting van de consequenties die een risico kan hebben. De beoordeling van risico's vindt plaats op basis van een professionele, kwalitatieve inschatting van risicoanalisten van Bureau Integriteit. Zij beoordelen risico's die een hoge waarschijnlijkheid kennen en die veel schade kunnen opleveren als urgenter dan minder waarschijnlijke risico's die minder schade opleveren. Bureau Integriteit presenteert de risico's in de vorm van een risicomatrix, welke onderdeel uitmaakt van het eindrapport (Bouland 2006:22-24).

Risicomatrix:												
	Ernst		Risicoverhogende factoren									
	Waarschijnlijkheid	Impact	Bedrijfsvoering				AO / IC		Omgeving			
			RVF	RVF	RVF	RVF	RVF	RVF	RVF	RVF	RVF	RVF
beoordeling belang RVF												
risico's proces x	beoordeling van de ernst van het risico		verband risico en RVF									
risico 1	H	H										
risico 2	H	H										
risico 3	M	H										
risico 24	M	L										

Figuur 6.4: de risicomatrix (Bouland 2006:22).

Zoals in de vorige paragraaf al even is aangestipt, ervaren de organisaties de risico's als minder waarschijnlijk dan is uitgeschreven in de risicomatrix. De data van drie organisaties wijzen erop dat de kans dat de beschreven dreiging zich binnen hun organisatie voor zal doen als kleiner ervaren wordt. *'Je kunt ook overreageren'* en *'echt besodemieteren gebeurt zelden'*, zo menen twee informanten. Echter, de effecten van de risico's worden door de organisaties als zeer ernstig beschouwd, óók als de kans op een werkelijke bedreiging klein wordt geacht. Imagoschade wordt door drie informanten als ongewenst effect genoemd; door anderen wordt het feit dat zich een risico voordoet op zichzelf al als reden genoeg gezien om dit als ernstig te ervaren.

### 6.6.3 Aanbevelingen over de beheersing van de risico's

De beschrijving en beoordeling monden uiteindelijk uit in aanbevelingen hoe de risico's beheerst kunnen worden en aan welke activiteiten hierbij prioriteit dient te worden gegeven. De aanbevelingen worden in het rapport op twee wijzen gecategoriseerd. Ten eerste worden zij ingedeeld naar de dimensie van integriteit waarop zij betrekking hebben; de zeven structuurelementen (zie paragraaf 6.5) zijn hierbij uitgangspunt. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen voor de korte en (middel)lange termijn. De korte termijn aanbevelingen moeten leiden tot het oplossen van de meest urgente problemen en het wegnemen van de grootste verleidingen. De aanbevelingen voor de (middel)lange termijn zijn vooral gericht op het aanpassen en verbeteren van de administratieve organisatie en het gezamenlijke gesprek over integriteit waardoor problemen tijdig kunnen worden opgelost<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Deze twee thema's zijn slechts illustratief. Zij werden in meerdere van de onderzochte risicoanalyses als (middel)lange termijn aanbeveling getypeerd, maar werden ook éénmaal als korte termijn aanbeveling genoemd. In dit laatste geval vereisten zij naar het oordeel van Bureau Integriteit een urgente aanpak.

De onderzochte organisaties ervaren de aanbevelingen over het algemeen als haalbaar. Wat betreft de juridische implementatie ziet géén van de informanten problemen. Financieel gezien zien vijf organisaties beperkingen, daar zij aan budgetten zijn gebonden en in tijden van bezuiniging moeten functioneren. Deze beperkingen zijn soms van negatieve invloed op de haalbaarheid van de aanbevelingen. Dit geldt vooral voor de ervaren haalbaarheid van aanbevelingen met betrekking tot functiescheiding en controle, waarvoor het management extra budget meent vrij te moeten maken. Toch geven de managers aan creatief om te gaan met hun middelen. *“Met gesloten portemonnee”* wordt er geschoven met personeel om veranderingen te kunnen doorvoeren.

Dan de inpasbaarheid in de organisatiestructuur en -cultuur. Alle organisaties geven aan dat de aanbevelingen inpasbaar zijn in de organisatiestructuur. Hiervan geven drie organisaties aan de aanbevelingen eigenlijk juist niet in de bestaande organisatiestructuur pasten, maar konden worden meegenomen in de transitiefase waarin de organisatie zich bevond. Of de aanbevelingen ook bij de cultuur van de organisatie passen, is een vraag waarop de informanten van vier organisaties ontkennend antwoorden. *“Eigenlijk juist niet, er is een cultuurverandering nodig om de aanbevelingen te kunnen implementeren”*, zo zegt een manager. Een ander noemt het opvolgen van de aanbevelingen *“een stap in de cultuurverandering”*. Ook deze reacties moeten tegen de achtergrond van de motivatie tot verandering worden gezien: er is bij deze organisaties wel een wens om de cultuur te veranderen.

Concluderend: de onderzochte organisaties beschouwen de aanbevelingen als juridisch mogelijk, maar wat betreft de financiën ervaren zij beperkingen om de aanbevelingen uit te voeren. Qua inpasbaarheid in de organisatiestructuur en –cultuur worden de aanbevelingen, als onderdeel van een veranderingsproces, als inpasbaar ervaren.

## **6.7 Slot**

In dit hoofdstuk is achtergrondinformatie gegeven over de werkwijze van Bureau Integriteit en zijn de specifieke proces- en productkenmerken van de onderzochte risicoanalyses beschreven. Op basis van informatie over de wijze waarop het bureau de analyses uitvoert én de ervaringen zoals uit de interviews met de informanten en de documenten van de zes organisaties blijken, zijn de verschillende proces- en productkenmerken van de risicoanalyse nagelopen. Dit hoofdstuk vormt de grondslag voor de twee volgende hoofdstukken, waarin de probleemstelling stap voor stap zal worden beantwoord.

## 7. De doorwerking van de risicoanalyses

De eerste fundamentele vraag voor een onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses naar integriteitskwetsbaarheden is de vraag naar de feitelijke doorwerking hiervan. Immers, om effectief te kunnen zijn, moeten de resultaten van de analyse in ieder geval worden gebruikt, zo werd in hoofdstuk 1 beargumenteerd. De eerste vraag uit de geformuleerde probleemstelling werd dan ook: *in hoeverre werken de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam in de praktijk door bij de gemeentelijke organisaties?* Dit zevende hoofdstuk van het onderzoeksrapport vormt het antwoord op deze vraag. Achtereenvolgens zal, aan de hand van de verkregen data, voor de verschillende onderzochte organisaties worden nagegaan in hoeverre hier doorwerking heeft plaatsgevonden. Na deze algemene schets wordt een meer specifiek beeld gegeven van de doorwerking per type aanbeveling.

### 7.1 Een schetst van de doorwerking per risicoanalyse

De interviews en documentanalyse leverden informatie op over de mate van doorwerking van de risicoanalyse bij de zes onderzochte cases. Kwalitatieve informatie om precies te zijn. Anders dan bij kwantitatief onderzoek is aan de informatie niet direct een meetscore toegekend. De informanten hebben hun ervaringen weergegeven in zelf gekozen begrippen. De verzamelde data kunnen dan ook niet statistisch worden weergegeven, maar moeten door de onderzoeker zelf, met behulp van het opgestelde theoretisch kader, worden geïnterpreteerd. De verzamelde data worden hier weergegeven door in woorden te beschrijven in hoeverre de fasen van doorwerking en hun geoperationaliseerde aspecten, zoals opgesteld in hoofdstuk 4, zijn terug te vinden in de data. Om dit op een zo overzichtelijk mogelijke wijze te kunnen doen, zijn er waarderingen gekozen om de data mee te groeperen. Als er over het aspect geen informatie gevonden is, is hieraan de waardering 'onbekend' toegekend; zijn er totaal geen aanwijzingen gevonden dat dit aspect aanwezig is, dan is de waardering 'niet' toegekend. Als er op basis van de verkregen data informatie gevonden is die erop wijst dat dit aspect aanwezig is, dan is vervolgens beredeneerd of het aspect 'gedeeltelijk' of meer dan dat, dus 'grotendeels' aanwezig is. Wijst nagenoeg alle informatie erop dat het aspect aanwezig is, dan is hier de waardering 'volledig' aan toegekend. Voor elke organisatie kan zo een beschrijving van de mate van de doorwerking van de hier uitgevoerde risicoanalyse worden gegeven, uitmondend in een samenvatting in sleutelwoorden.

### 7.1.1 De doorwerking bij organisatie 1

Binnen de organisatie is er optimale kennis over de risicoanalyse. Het eindrapport is per post verstuurd aan het management én de betrokken medewerkers; zij moesten tekenen voor lezing. Wat betreft de tweede fase van doorwerking, acceptatie, geeft de informant van het management aan dat de diagnose gewaardeerd wordt: *“Het rapport slaat de spijker op de kop, het geeft weer wat we al wisten”*.

Uit de documentanalyse blijkt het management de noodzaak tot het nemen van maatregelen al vóór de uitvoering van de risicoanalyse te hebben ingezien, als gevolg van schendingen binnen de organisatie en de hierop volgende integriteitonderzoeken. Zo wordt in een besluitstuk geschreven: *“de uitkomsten van de integriteitonderzoeken baren (...) [ons] zorgen”*. Al vóór de uitvoering van de risicoanalyse is er besloten in een afgesproken periode en met een vastgesteld budget een cultuuromslag te realiseren en concrete verbeteringen in de administratieve organisatie en bedrijfsvoering aan te brengen. Het laten uitvoeren van een risicoanalyse maakte onderdeel uit van dat besluit.

In een intern beleidsstuk is terug te vinden dat er over alle aanbevelingen uit het rapport besluitvorming heeft plaatsgevonden, ook hier is een tijdspad vastgesteld en personeel vrijgemaakt. Wat het budget betreft, wordt verwezen naar het al vrijgemaakte bedrag om het integriteitsbeleid aan de scherpen en uit te breiden. Er kan dus niet worden gezegd dat specifiek voor de implementatie van de aanbevelingen uit de risicoanalyse budget is vrijgemaakt. De documentatie geeft aan dat er al op een vrij gedetailleerd niveau besluitvorming heeft plaatsgevonden, waardoor deze fase voor de onderzoeker moeilijk te onderscheiden is van de fase waarin de structuur van de uitvoeringspraktijk wordt aangepast.

De meeste aanbevelingen heeft de organisatie letterlijk ingevoerd, twee aanbevelingen zijn om praktische redenen anders ingevuld en één aanbeveling ligt buiten de beslissingsbevoegdheid van de organisatie. Wat betreft de feitelijke gedragsverandering in de uitvoeringspraktijk is het gedrag zeker veranderd, zo meldt de informant van de uitvoeringspraktijk. Wel heeft het thema integriteit permanente aandacht nodig, omdat de veranderingen niet altijd gewenst zijn. Het zorgt voor onrust, de medewerkers vragen zich soms af, waarom ze niet vertrouwd worden. De rol van de leidinggevende is hierbij heel belangrijk, zo wordt verteld. Door de eigen veiligheid van de medewerkers te benadrukken, wordt de acceptatie op de werkvloer vergroot. Een belangrijke constatering is dat de informant uit de uitvoeringspraktijk het veranderingsproces niet als voltooid ziet, als de aanbevelingen zijn geïmplementeerd: *“Als er iets misgaat, wordt daar weer aan gewerkt, het beleid wordt steeds verder ontwikkeld om de verleidingen die er hier (per definitie) zijn weg te nemen”*.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>
Bestaan	Volledig	Diagnose	Volledig	Tijdspad	Volledig	Structuur	Grotendeels
Conclusies	Volledig	Noodzaak	Volledig	Budget	Gedeeltelijk	Gedrag	Gedeeltelijk
Redeneringen	Volledig	Aanbevelingen	Volledig	Personeel	Volledig		

### 7.1.2 De doorwerking bij organisatie 2

In deze organisatie zijn het bestaan en de onderlinge redeneringen van de risicoanalyse goed bekend bij het management, evenals bij de belanghebbende uitvoerenden. De conclusies zijn besproken in het directieoverleg, maar lijken niet (meer) in detail bekend.

De diagnose van de risico's wordt onderkend en niet als bedreigend ervaren: *“het gaat om de bescherming van onze medewerkers”*. Wel vertelt de informant van het management het idee te hebben dat enkele bevindingen door de risicoanalisten niet helemaal juist zijn geïnterpreteerd. Daarmee wordt de diagnose niet in haar totaliteit onderschreven. De noodzaak tot het nemen van maatregelen wordt volledig onderschreven, maar dit aspect van acceptatie was al aanwezig vóórdat de resultaten van de risicoanalyse bekend waren: de ervaren noodzaak tot verandering was de motivatie tot het laten uitvoeren van de risicoanalyse. De inhoud van de aanbevelingen wordt in het algemeen geaccepteerd, zo melden de informanten. De aanbevelingen over functiescheiding, transparantie en de kwetsbaarheid van de werkprocessen worden volkomen ondersteund. Wel wordt aangevuld dat het werkbaar moet blijven: *“je moet niet doordrijven”*. Hiermee wordt impliciet aangegeven dat de organisatie gebruik maakt van haar beleidsvrijheid om zelf invulling te geven aan de aanbevelingen.

De risicoanalyse is besproken in het directieoverleg; of er een tijdsplan is gemaakt is niet bekend. Wel wordt aangegeven dat veel van de aanbevelingen direct toepasbaar waren, waarmee de fase van besluitvorming en de fase van daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk moeilijk te onderscheiden zijn. Er is meer intern geschoven met personeel dan dat er nieuw personeel is aangetrokken. Er is één nieuwe functionaris aangenomen, maar daar was al behoefte aan gezien de werkdruk.

De uitvoering van de aanbevelingen in de praktijk kan niet los worden gezien van het bredere verbeterprogramma waar de organisatie voor stond. Hiermee was al gestart en de risicoanalyse *“voegde er mooi bij”*, zo wordt verteld. De afspraken over functiescheiding en transparantie zijn in praktijk gebracht en dit leidt tot een daadwerkelijke gedragsverandering, al gaat dit niet zonder slag of stoot. De informant van de uitvoeringspraktijk geeft aan in het begin moeite te hebben gehad om de nieuwe regels en procedures niet te vergeten in de procesvoering én zo stelt de informant: *“het werken met alle regels lijkt soms minder effectief, maar ik besef ook dat het minder risico's met zich meebrengt en op lange termijn juist efficiënter kan zijn. Het is een cultuuromslag”*.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering
Bestaan	Volledig	Diagnose	Grotendeels	Tijdsplan	Onbekend	Structuur	Grotendeels
Conclusies	Gedeeltelijk	Noodzaak	Volledig	Budget	Niet	Gedrag	Grotendeels
Redeneringen	Volledig	Aanbevelingen	Volledig	Personeel	Volledig		

### 7.1.3 De doorwerking bij organisatie 3

Het gehele management heeft kennis van de risicoanalyse. De uitvoering is niet onopgemerkt gebleven en het totale rapport is bij het secretariaat ter inzage gelegd, zo wordt geantwoord op de vraag of ook de conclusies en aanbevelingen bij het management bekend zijn. Het is daarbij de vraag in hoeverre het rapport daadwerkelijk is ingezien en hoe nauwkeurig de persoonlijke aandacht en individuele inzagen zijn geweest. Wat betreft kennis van onderliggende redeneringen kan worden opgemerkt, dat deze in het werkoverleg zijn besproken.

Zowel de diagnose als de noodzaak tot het nemen van maatregelen wordt “ten volle” onderschreven. Zoals echter later in het interview naar voren komt, acht het management de risico's minder waarschijnlijk dan Bureau Integriteit rapporteert. Met deze informatie moet aan de acceptatie van de diagnose de waardering ‘gedeeltelijk’ worden toegekend. Wat betreft de acceptatie van de inhoud van de aanbevelingen is er door het management nagegaan wat wel en niet bij de doelstellingen van de organisatie past. Daarmee is de algemene inhoud van de aanbevelingen geaccepteerd, maar zijn zij niet bij voorbaat allemaal in detail geaccepteerd.

Na lezing van het eindrapport is deze het normale besluitvormingstraject ingegaan: “alles is besproken”, zo geeft de informant aan. Wat betreft de vaststelling van een tijdspad moet de besluitvorming over de risicoanalyse als integraal onderdeel van een reorganisatietraject worden gezien. Er is niet exclusief voor de activiteiten ten gevolge van de risicoanalyse budget vrijgemaakt. Wat betreft het vrijmaken van personeel zijn er geen nieuwe formatieplaatsen aan de organisatie toegevoegd, maar zijn er taken verdeeld en is er met personeel geschoven.

Er hebben verschillende veranderingen van de uitvoeringspraktijk plaatsgevonden, maar niet alle adviezen van Bureau Integriteit zijn opgevolgd. Wat betreft aanbevelingen met betrekking tot het wegnemen van verleidingen zijn de aanbevelingen opgevolgd, die betrekking hebben op de specifieke risico's. Deze veranderingen zijn ook daadwerkelijk omgezet in gedragsveranderingen. De meer algemene aanbevelingen met betrekking tot functieroulatie en -scheiding zijn wel in maatregelen omgezet, maar blijken in de praktijk niet allemaal goed toepasbaar, voornamelijk vanwege de werkdruk. Wat betreft het personeelsbeleid, zijn de aanbevelingen bruikbaar bevonden om mee te nemen in het grotere reorganisatieproces. Wat betreft de op cultuurverandering gerichte aanbevelingen is er aangesloten bij de gemeentelijke initiatieven en hebben er groepsgesprekken plaatsgevonden. Het debat over specifiek het thema integriteit lijkt niet meer intensief gestimuleerd te worden: het thema wordt breder benaderd, als één van de onderdelen van professioneel werken.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering
Bestaan	Volledig	Diagnose	Gedeeltelijk	Tijdspad	Niet	Structuur	Gedeeltelijk
Conclusies	Gedeeltelijk	Noodzaak	Volledig	Budget	Niet	Gedrag	Gedeeltelijk
Redeneringen	Grotendeels	Aanbevelingen	Gedeeltelijk	Personeel	Volledig		



#### 7.1.4 De doorwerking bij organisatie 4

Wat betreft de kennisname over de risicoanalyse, geeft de informant van het management aan dat de risicoanalyse door Bureau Integriteit is gepresenteerd aan het management. Vooraf is de eindrapportage rondgestuurd. Er is daarmee (als de rapportage werkelijk gelezen is) kennis van zowel het bestaan, de conclusies en aanbevelingen als de onderliggende redeneringen. Wel, zo geeft de informant aan, zakt de kennis snel weer weg: *“je moet erop alert blijven”*.

Wat betreft de acceptatie van de diagnose stelt de informant, dat de risico's zeker aanwezig zijn, maar dat het in de organisatie *“weinig voorkomt”*. De noodzaak tot het nemen van maatregelen wordt geheel geaccepteerd, want *“je moet je er wel voor indekken”*. De acceptatie van de inhoud van de aanbevelingen is gedeeltelijk, het merendeel van de aanbevelingen wordt geaccepteerd maar een aantal niet.

De volgende fase, de fase van besluitvorming, is ingevuld door het opstellen van een plan van aanpak. Met de opvolging van een deel van de aanbevelingen was al vóór de uitvoering van de risicoanalyse gestart, mede ingegeven door een aantal eerder ontdekte schendingen. Wat betreft de andere aanbevelingen zijn er globale afspraken gemaakt, wanneer en onder verantwoordelijkheid van wie de verbetering moet worden behaald. Er is hiervoor geen budget vrijgemaakt, wel personeel.

Moeilijk is het om aan te geven of de risicoanalyse tot daadwerkelijke bijstelling in de uitvoeringspraktijk heeft geleid. Wat betreft het wegnemen van verleidingen, in het bijzonder functieroulatie, is dit zeker het geval. Ook hebben er wijzigingen met betrekking tot personeelsbeleid en regelgeving plaatsgevonden, maar deze lijken vooral ingegeven door een inspectierapport van de rijksoverheid. Met enige zekerheid kan gezegd worden dat de functieroulatie gemeengoed is geworden. Ook wordt door de informanten aangegeven dat de cultuur *“al meer open”* is geworden. Er vinden geen specifieke groepsgesprekken over integriteit plaats, maar het thema wordt geïntegreerd in het reguliere werkoverleg besproken.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>	<i>Aspect</i>	<i>Waardering</i>
Bestaan	Volledig	Diagnose	Gedeeltelijk	Tijdspad	Grotendeels	Structuur	Gedeeltelijk
Conclusies	Volledig	Noodzaak	Volledig	Budget	Niet	Gedrag	Gedeeltelijk
Redeneringen	Volledig	Aanbevelingen	Gedeeltelijk	Personeel	Volledig		

### 7.1.5 De doorwerking bij organisatie 5

Bij het gehele management van deze organisatie is het bestaan van de risicoanalyse bekend. Slechts een deel van hen heeft het rapport ontvangen, maar de belangrijkste bevindingen en conclusies zijn, met medewerking van Bureau Integriteit, gepresenteerd. Het management is daarmee ook op de hoogte van de onderliggende redeneringen, zo meent de informant.

Zowel de gediagnosticeerde risico's als de noodzaak tot het nemen van maatregelen worden onderschreven. De informant van het management geeft aan dat *“hierin de motivatie om de risicoanalyse te laten uitvoeren ligt”*. Met andere woorden: al vóór de uitvoering van de risicoanalyse was er een zekere mate van acceptatie van het toekomstige rapport aanwezig. Wat betreft de inhoud van de aanbevelingen wordt één aanbeveling niet geaccepteerd, de rest wel.

De besluitvormingfase en de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk vallen nagenoeg samen wat betreft een aantal maatregelen gericht op het wegnemen van verleidingen. De besluiten hierover zijn direct tot uitvoering gebracht. Aanbevelingen met betrekking tot personeelsbeleid zijn meegenomen in het reorganisatie- en professionaliseringsproces zonder een specifiek tijdspad te formuleren. De meeste aanbevelingen zijn zonder extra budget opgevolgd, alleen enkele aanbevelingen gericht op het wegnemen van verleidingen vereisten extra budget en dit is ook vrijgemaakt. Er is geschoven met personeel en tijdens het lopende werkproces zijn er activiteiten ondernomen om de aanbevelingen op te kunnen volgen.

Aan vrijwel alle aanbevelingen is gevolg gegeven door structurele veranderingen van de uitvoeringspraktijk door te voeren. Veel van de aanbevelingen zijn uitgevoerd. In het bijzonder op het gebied van het wegnemen van verleidingen en controle. De laatste stap in het proces van doorwerking, de feitelijke gedragsverandering, lijkt ook bereikt. Zoals aangegeven is één aanbeveling niet opgevolgd, maar hiervoor zijn *“iets andere keuzes gemaakt”*. Hoewel niet alle medewerkers een andere werkwijze als wenselijk ervaren, wordt er op de eerste plaats structureel volgens de nieuwe afspraken gewerkt en is er meer collegiale controle *“de medewerkers houden elkaar meer in de gaten, spreken elkaar op dingen aan”*. Wat betreft het openbare debat blijkt uit de data, dat er wel activiteiten zijn ondernomen om het gezamenlijke overleg over integriteitskwesties te bevorderen, maar dat hiervan, in de beleving van de informant van het management, (nog) géén optimaal gebruik wordt gemaakt.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering
Bestaan	Volledig	Diagnose	Volledig	Tijdspad	Niet	Structuur	Grotendeels
Conclusies	Gedeeltelijk	Noodzaak	Volledig	Budget	Volledig	Gedrag	Grotendeels
Redeneringen	Gedeeltelijk	Aanbevelingen	Grotendeels	Personeel	Volledig		

### 7.1.6 De doorwerking bij organisatie 6

De informant van het management is pas na de uitvoering van de risicoanalyse in dienst getreden. De informant kent het bestaan van de risicoanalyse wel, maar de precieze conclusies, aanbevelingen en onderliggende redeneringen niet. Bekend is dat er bij de rest van het management kennis is van het bestaan van de risicoanalyse, over de andere aspecten van kennisname is geen informatie verkregen.

Wat betreft de acceptatie, wordt de diagnose in het algemeen overgenomen, maar de waarschijnlijkheid van de risico's wordt minder groot ervaren dan Bureau Integriteit diagnosticeert. Toch wordt de noodzaak tot het nemen van maatregelen volkomen onderschreven: *“wat in de risicoanalyse is beschreven, mag nooit (...) gebeuren”*. Dat de inhoud van de aanbevelingen zijn geaccepteerd, concludeert de informant op basis van het gegeven dat er initiatieven zijn ontplooid.

Ook de fase van besluitvorming is bereikt; er is contact gezocht met Bureau Integriteit om verder te praten over de implementatie van de aanbevelingen. Tijdens het overleg zijn, zo wijzen de notulen uit, afspraken gemaakt over de nog te verrichte acties en zijn de hiervoor verantwoordelijke functionarissen aangewezen. In de besluitvorming is geen duidelijk tijdspad vastgesteld, de informant van het management geeft aan *“niet alles in één keer”* te kunnen doen, er staan nog actiepunten open. Er is voor het opvolgen van de aanbevelingen geen speciaal budget vrijgemaakt. Wat betreft het vrijmaken van personeel, is er al tijdens de uitvoering van de risicoanalyse besloten tot benoeming van een groep functionarissen die zich zichtbaar met de thematiek gaat bezighouden.

Over de laatste fase van doorwerking, de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk, valt op te merken dat die aanbevelingen zijn opgevolgd die naar het idee van het management uitvoerbaar zijn (zowel wat betreft budgettaire mogelijkheden als de eigen beleidsvrijheid). Dit zijn vooral aanbevelingen gericht op regelgeving en personeel. Echter, de informant van het management geeft ook duidelijk aan dat sommige aanbevelingen met betrekking tot controle niet formeel zijn verankerd omdat dit als onpraktisch wordt gezien. Wel is het management zich bewust van de risico's en wordt het thema integriteit in elke afweging meegenomen, zo wordt gezegd. De informant van de uitvoeringspraktijk bevestigt ook dat dit bewustzijn er nu veel meer is: *“Het leeft. Niet alles staat op papier, maar het wordt voortdurend besproken. Nu durf ik ook veel gemakkelijker zaken, die volgens mij niet kloppen, op te noemen en ermee naar mijn hogere te stappen”*. Dat deze omslag in het denken ook een volledige gedragsverandering heeft veroorzaakt, kan niet worden gesteld. De informant geeft eerlijk toe dat er nog wel eens in overleg besloten wordt een proces bewust niet volgens de strikte regels te laten verlopen vanwege inhoudelijke en/of praktische overwegingen.

KENNISNAME		ACCEPTATIE		BESLUITVORMING		BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK	
Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering	Aspect	Waardering
Bestaan	Volledig	Diagnose	Gedeeltelijk	Tijdspad	Niet	Structuur	Gedeeltelijk
Conclusies	Onbekend	Noodzaak	Volledig	Budget	Gedeeltelijk	Gedrag	Gedeeltelijk
Redeneringen	Onbekend	Aanbevelingen	Gedeeltelijk	Personeel	Volledig		

### 7.1.7 De bevindingen samengevat

Nu per organisatie een schets is gegeven omtrent de mate van doorwerking van de uitgevoerde risicoanalyse, kan een algemeen beeld worden gepresenteerd. Als de bevindingen over de eerste fase, de fase van *kennisname* van de zes organisaties naast elkaar worden gelegd, blijkt dat bij het management van alle organisaties bekend is, dat er een risicoanalyse binnen hun organisatie is uitgevoerd. De vraag of er ook kennis is van de conclusies en onderliggende redeneringen, levert een gedifferentieerder beeld op. Op basis van de data lijken bij organisatie 1 en 4 ook deze twee aspecten van kennisname volledig aanwezig te zijn. Bij de rest van de organisaties gaat de kennis van de risicoanalyse zeker verder dan kennis van het bestaan, maar lijkt het management niet volledig op de hoogte van de precieze conclusies en/of redeneringen.

Wat betreft *acceptatie*, de tweede fase van doorwerking, kan worden gesteld dat alle zes organisaties de noodzaak tot het nemen van maatregelen onderschrijven. Echter, uit de data blijkt dat zij niet allen op één lijn zitten met Bureau Integriteit over de feitelijke waarschijnlijkheid van de risico's. Sommige onderzochte organisaties schatten deze minder groot in dan Bureau Integriteit in het rapport doet. Daarmee wordt de diagnose door vier van de zes organisaties niet volledig geaccepteerd. Hetzelfde beeld kan worden geschetst voor de acceptatie van de aanbevelingen. Tijdens alle interviews werd benadrukt dat de organisatie blij is met het rapport en dat de inzet van de aanbevelingen wordt onderschreven, maar dat het management niet achter alle aanbevelingen staat.

In het conceptueel model van doorwerking zoals opgesteld in hoofdstuk 3 werd de derde fase van doorwerking, de *besluitvorming*, geoperationaliseerd met de aspecten tijdspad, budget én personeel. Als de verkregen data worden nagelopen op deze aspecten, kan worden geconstateerd dat maar enkele organisaties een tijdspad voor de implementatie van de aanbevelingen hebben vastgesteld. Alleen organisatie 5 heeft een specifiek budget vrijgemaakt om de aanbevelingen te kunnen implementeren. Wél hebben alle organisaties personeel vrijgemaakt om de aanbevelingen te kunnen implementeren. In een enkel geval werd het aantal functieplaatsen vergroot, maar vaak werd er "*geschoven met functies*". Het beeld wordt wat complexer, omdat binnen drie organisaties de besluitvorming over de risicoanalyse is meegenomen in de besluitvorming over het overkoepelende veranderingsproces.

Over de laatste fase van doorwerking, de *daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk*, wijzen de data erop dat de aanbevelingen uit het rapport gedeeltelijk of grotendeels zijn opgevolgd. Er zijn activiteiten ondernomen om de organisatiestructuur aan te passen naar de aanbevelingen van Bureau Integriteit en er zijn andere beleidsinitiatieven ontplooid. De informatie uit documentanalyse en interviews met informanten uit de uitvoeringspraktijk wijst erop dat er naast de veranderingen 'op papier' ook feitelijke gedragsverandering heeft plaatsgevonden. Al geldt dit niet voor alle organisaties in even grote mate en verschilt de feitelijke gedragsverandering ook per type aanbeveling, zoals in de volgende paragraaf verder zal worden beargumenteerd.

## **7.2 De doorwerking naar type aanbeveling**

Met het geven van een algemeen beeld van de mate waarin de onderzochte organisaties de verschillende fasen van doorwerking hebben doorlopen, is het beschrijvende gedeelte van de probleemstelling beantwoord. Echter, het schetsen van een beeld van de doorwerking van de aanbevelingen uit de risicoanalyse, zou een wel heel algemeen beeld geven. Automatisch doemt hier de meer specifieke vraag op hoe het zit met de doorwerking per type aanbeveling.

### **7.2.1 De aanbevelingen gecategoriseerd**

Om de aanbevelingen, die Bureau Integriteit in de eindrapporten heeft opgenomen te categoriseren, is gebruik gemaakt van de indeling van integriteitsbeleid volgens Van den Heuvel en Huberts (2003) naar cultuur, structuur en personeelsbeleid (zie figuur 2.4). Door de categorisering van Bureau Integriteit binnen het kader van deze wetenschappelijke indeling te plaatsen, wordt de voor dit onderzoek gebruikte theorie aan de empirie gekoppeld. Nadeel is wel, dat hiermee wordt gekozen voor een indeling die in strijd is met de gedachte van Bureau Integriteit dat zogenaamde structurelementen niet los kunnen worden gezien van cultuurelementen. Ook kunnen sommige van de zeven elementen niet strikt onder het kopje structuur of cultuur worden geschaard. Het element regels bijvoorbeeld, wordt opgevat als onderdeel van de interne handhaving, wat tot de structuurkant van integriteitsbeleid kan worden gerekend, maar functioneert tevens als afkorting van de morele oordeelsprocessen, een facet dat meer bij de cultuurkant past. Toch is de categorisering gebruikt, omdat zo eenvoudig enkele algemene bevindingen kunnen worden gepresenteerd over de doorwerking van de vele verschillende typen aanbevelingen die in de rapporten worden genoemd.

<b>RANGSCHIKKING AANBEVELINGEN</b>
<b><i>CULTUUR</i></b>
1. Het zelfstandige morele oordeel van de individuele ambtenaar 2. Het morele leeroverleg met collega's en leidinggevende 3. Het moreel manifest
<b><i>STRUCTUUR</i></b>
4. Regels 5. Wegnemen van verleidingen: risicoanalyse en -beheersing 6. Controle en onderzoek 7. Sancties
<b><i>PERSONEELSBELEID</i></b>
Het vaststellen en uitvoeren van beleid met betrekking tot de werving en selectie van personeel, de begeleiding van personeel en de functie-invulling en functieverdeling.

Figuur 7.1: rangschikking van de typen aanbevelingen die in de risicoanalyses worden gegeven.

### 7.2.2 Algemene bevindingen per type aanbeveling

Als wordt gekeken welke informatie is verzameld over de doorwerking van aanbevelingen gericht op de *structuur* valt op, dat de informanten relatief veel aandacht besteden aan deze categorie. Veranderingen als functiescheiding, het aanpassen van de fysieke beveiliging, toezicht en (collegiale) controle lijken erg te leven binnen de organisaties. Zoals uit de beschrijving is gebleken, zijn dit niet alleen plannen op papier, maar wordt de uitvoeringspraktijk ook daadwerkelijk aangepast. Er worden uitgebreide beschrijvingen gegeven van de veranderingen en het nut hiervan. Ondanks de aandacht voor dit type aanbevelingen zijn, zoals in hoofdstuk 8 verder zal worden beschreven, niet alle aanbevelingen van dit type ook daadwerkelijk uitgevoerd. Sommige organisaties ondervonden hiertoe financiële beperkingen. Wat betreft de aanbevelingen met betrekking tot regelgeving wordt dikwijls verwezen naar regelgeving, zoals opgedragen door een hogere overheid. De informanten van de organisaties 3, 4 en 6 verwijzen hier nadrukkelijk naar. *‘We moeten ons hier aan houden en dáárom zijn we ermee aan de slag te gaan’*, zo lijkt de argumentatie voor de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk met betrekking tot deze regels.

De implementatie van de aanbevelingen van de risicoanalyse die betrekking hebben op *personeelsbeleid* en ook weer de categorie aanbevelingen als hier onder ‘structuur’ geschaard, moet worden geplaatst in een breder veranderingsproces. Binnen de organisaties 2, 3, 5 en 6 wordt de doorwerking van de risicoanalyse als onderdeel van een groter reorganisatie- of professionaliseringstraject gezien. Binnen deze organisaties had het management sommige van de activiteiten, waar Bureau Integriteit in het rapport op wijst, al *“in de pijplijn zitten”*. Zo stelt een informant: *“het was een geluk dat het proces van organisatieverandering al liep, daarom was er toch al behoefte aan iemand erbij”*. Dat het rapport van Bureau Integriteit binnen deze organisatie is behandeld als onderdeel van een eigen plan tot verandering, betekent echter niet dat de risicoanalyse onbeduidend is geweest voor de bijstelling van de uitvoeringspraktijk. Alle informanten en documenten geven de indruk dat de risicoanalyse een aandeel heeft geleverd in de daadwerkelijke veranderingen. Illustratief is hier de opmerking van een informant dat *“door de bijdrage van Bureau Integriteit de vernieuwing in een stroomversnelling kwam”*.

Dan tenslotte de aanbevelingen gericht op de *cultuur* van de organisatie. De informanten van het management van alle onderzochte organisaties menen dat de maatregelen die als resultaat van de risicoanalyse zijn ondernomen, een verandering in het denken en doen van de medewerkers teweeggebracht hebben. Ook de informanten van de uitvoeringspraktijk van de organisaties 1, 2, en 6 benadrukken dat er een verandering heeft plaatsgevonden. Om dit te typeren worden de termen *“zelfkritisch”* en *“bewustwording”* gebruikt. Opvallend is dat de informanten uitvoeringspraktijk van organisatie 3 en 4 te kennen geven dat integriteit niet echt een onderwerp is dat binnen de organisatie

speelt. Echter, bij doorvragen blijkt er wel degelijk over te worden nagedacht en gesproken: het komt terug in het werkoverleg en als onderdeel van professioneel werken.

Uit de data van organisatie 1, 4 en 5 blijkt het management het openbaar debat ofwel het morele leeroverleg structureel te stimuleren. Of dit ook werkelijk leidt tot een meer debat en overleg over het thema integriteit, is een tweede. De verkregen data geven wat dat betreft een verdeeld beeld. Binnen sommige organisaties lijkt de input voor het gesprek vanuit de medewerkers wat moeilijk op gang te komen. Zo spreekt een informant van het management uit: *“wat ik nog wel mis is de inzet en input tijdens discussies”*. Andere informanten spreken juist van meer *“open”* en *“kritische”* cultuur. Enkele informanten ervaren ook verschillen tussen medewerkers in hun motivatie tot gezamenlijk debat. Leeftijd en functie worden hierbij genoemd.

### **7.3 Slot**

In dit hoofdstuk is de eerste empirische deelvraag beantwoord. Door per case en vervolgens meer algemeen aan te geven in hoeverre de risicoanalyse binnen de organisatie doorwerking heeft gevonden, is een beschrijving gegeven van de mate van doorwerking van de onderzochte risicoanalyses van Bureau Integriteit Amsterdam.

## 8. Verklaringen voor de mate van doorwerking: toetsing van de hypothesen

Met de beantwoording van de vraag naar de mate van doorwerking van de risicoanalyses is al een eerste, zeer belangrijke stap gezet in de kennisvergaring over dit nieuwe instrument van integriteitsbeleid. Maar, het kennisdoel van dit onderzoek is breder geformuleerd. Naast de beschrijvende vraag is er ook een verklarende vraag gesteld: *in hoeverre kan de mate van doorwerking worden verklaard met behulp van product-, proces- en omgevingskenmerken van de risicoanalyses?* De verkregen data zijn geanalyseerd met de acht hypothesen als maatstaf. Per hypothese is voor alle zes de cases nagegaan of de achterliggende theoretische redenering van de hypothese in de verkregen data terug te vinden is. Waar mogelijk wordt voor de hypothesen die niet of gedeeltelijk worden bevestigd door de data, een aangepaste hypothese gepresenteerd.

### 8.1 De invloed van proceskenmerken

#### 8.1.1 Hypothese 1: concrete afspraken tijdens het voortraject en acceptatie

*Hypothese 1: indien tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het voortraject concrete afspraken zijn gemaakt over vraagstelling en beoordelingsmaatstaven, zal de doorwerking c.q. acceptatie van de risicoanalyse groot zijn.*

De eerst geformuleerde verwachting over de invloed van de proceskenmerken van de risicoanalyse op het proces van doorwerking heeft betrekking op het voortraject van de risicoanalyse. Zoals in hoofdstuk vier beschreven, zijn er in de literatuur over doorwerking van een beleid, advies of evaluatie aanwijzingen gevonden dat concrete afspraken over de uit te voeren analyse tot een gepercipieerde binding bij de opdrachtgever leidt. In de literatuur wordt gesuggereerd, dat het zo voor de opdrachtgever moeilijker wordt om ongewenste uitkomsten ter zijde te leggen, omdat al vóórdat de resultaten van de analyse zichtbaar werden, met de vraagstelling en beoordelingsmaatstaven akkoord is gegaan. Dit zou van positieve invloed zijn op de mate van doorwerking, specifiek de mate van acceptatie.

De hypothese vindt géén steun in de verzamelde data. Zoals in hoofdstuk 6 besproken, worden de vooraf gemaakte afspraken als concreet ervaren. Echter, dit leidt niet tot een ervaren binding. Het eerste gedeelte van de theoretische redenering is dus al niet terug te vinden in het empirisch materiaal. De geïnterviewde informanten, die betrokken zijn geweest bij het voortraject van de risicoanalyse (de informanten van vier van de zes organisaties), brengen hun latere acceptatie van de risicoanalyse bovendien niet in verband met de als concreet ervaren afspraken. Zij schrijven hun acceptatie toe aan de eigen motivatie tot verandering, die al vóórdat Bureau Integriteit de risicoanalyse uitvoerde, aanwezig was (organisatie 2 en 5) én aan de interpersoonlijke contacten met de risicoanalisten en



andere experts van Bureau Integriteit (organisatie 2 en 3). Ook in de geanalyseerde interne beleidsdocumenten over de risicoanalyse, zijn geen aanwijzingen gevonden die wijzen op een gepercipieerde bindendheid aan de kant van de opdrachtgever: nergens wordt verwezen naar de door de organisatie ondertekende opdrachtbevestiging.

Het ontbreken van bevestiging voor de hypothese wil overigens niet zeggen dat het voortraject niet van belang is voor de acceptatie van de risicoanalyse. Op de interviewvragen over het voortraject van de risicoanalyse kwamen antwoorden die erop wijzen dat de inhoudelijke informatie die Bureau Integriteit in deze fase geeft, wél bijdraagt aan de acceptatie. Tijdens de oriënterende interviews wordt het de organisaties duidelijk welke (mogelijke) integriteitsrisico's zij lopen, waarom deze risico's ontstaan en in hoeverre deze risico's kunnen worden ingeperkt. Zo geeft een informant aan: *“ik had de wens om de risico's op nul te zetten, maar mij werd duidelijk gemaakt dat dát een illusie is, je kunt je er alleen weerbaar voor maken”*. De informatie die in dit vroege stadium van de analyse wordt gegeven, leidt ertoe dat de latere, uitgewerkte informatie voor de organisaties herkenbaar is. Herkenbaarheid draagt bij aan de acceptatie, zo blijkt uit de data over organisatie 2, 4 en 5. Als nuancering moet hierbij wel worden opgemerkt dat er binnen nagenoeg alle organisaties al vóór het eerste contact met Bureau Integriteit motivatie bestond om aan het thema integriteit te werken. De acceptatie wordt door Bureau Integriteit in veel gevallen niet vanaf nul opgebouwd, maar is in de kiem al aanwezig.

Samenvattend: hypothese 1 wordt niet bevestigd door de data. Niet de duidelijkheid van de afspraken, maar de inhoudelijke informatie die Bureau Integriteit in het voortraject geeft is van positieve invloed op de acceptatie van de risicoanalyse. Deze informatie zorgt voor een gevoel van herkenning en daarmee van acceptatie tijdens latere lezing van het rapport. De aangepaste versie van hypothese 1 luidt daarom als volgt: *indien de opdrachtnemer tijdens het voortraject inhoudelijke informatie verschaft over de risicoanalyse, zal de doorwerking c.q. acceptatie van de risicoanalyse groot zijn.*

#### 8.1.2 Hypothese 2: informatie tijdens de uitvoering en kennisname

*Hypothese 2: indien de opdrachtnemer het management van de opdrachtgevende organisatie tijdens de uitvoering van de risicoanalyse intensief informatie verschaft, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.*

Voor de geformuleerde hypothese die betrekking heeft op het wederzijdse contact tijdens de uitvoeringsfase van de risicoanalyse is wél bevestiging gevonden. Achter de geformuleerde hypothese, schuilt de theoretische redenering dat het intensief betrekken van het management bij de risicoanalyse, leidt tot interesse in de risicoanalyse en haar thematiek. Deze interesse is vervolgens van positieve invloed op de kennisname. In het interview dat bij de informanten is afgenomen, is gevraagd of het

management van hun organisatie de informatievoorziening tijdens de uitvoering van de risicoanalyse als regelmatig, duidelijk en/of volledig beschouwt. De informanten van organisatie 2, 4 en 5 geven aan dat dit het geval is en zij zien ook zelf het verband tussen dit gegeven en de kennisname van de risicoanalyse binnen hun organisatie. *“Het werd op een duidelijke manier verteld, met een grap en illustraties tussendoor”, “Hierdoor was het verhaal herkenbaar”,* zo wordt verteld. Helaas is ook over deze fase bij twee organisaties geen kennis beschikbaar.

Binnen organisatie 3 wordt de informatievoorziening níet als regelmatig en volledig ervaren, maar is er wél kennis over het eindrapport. Dit gegeven verdient daarom nadere analyse. Zoals uit de data over deze organisatie blijkt, is de informatievoorziening over de inhoud van de analyse en haar achterliggende gedachte wél als duidelijk en volledig ervaren. De informatievoorziening die in de ogen van deze informanten ontbrak, is niet de informatie over de inhoudelijke kant van analyse, maar meer over de praktische kant, zoals de presentatiewijze. Op basis van deze informatie kan de hypothese worden gespecificeerd: *indien de opdrachtnemer het management van de opdrachtgevende organisatie tijdens de uitvoering van de risicoanalyse intensief inhoudelijke informatie verschaft, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.* De hypothese wordt nu door alle cases waarover informatie beschikbaar is bevestigd.

Een andere bevinding met betrekking tot de tweede hypothese, is dat niet alleen het verschaffen van inhoudelijke informatie over de risicoanalyse tijdens het uitvoeringsproces van positieve invloed is op de kennisname van het management, maar zeker ook op de kennisname van de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. De voor dit onderzoek geïnterviewde informanten uit de uitvoeringspraktijk die, in de vorm van een interview of participatieve observatie, direct contact hebben gehad met een risicoanalist van Bureau Integriteit, geven te kennen dat destijds al hun kennis over de risicoanalyse en haar achtergronden werd vergroot. Een geïnterviewde geeft aan dat het *“een directe confrontatie was”,* een ander dat *“de aanbevelingen naderhand heel herkenbaar waren”*. Eén informant pleit vanwege de als groot ervaren invloed van het directe contact tussen Bureau Integriteit en de medewerkers op de kennisname voor meer aandacht voor de medewerkers: *“Zij zouden meer op de vloer moeten kijken en voorbeelden geven aan de uitvoerenden én promoten hoe belangrijk het thema is”*.

#### 8.1.3 Hypothese 3: opdrachtnemer onafhankelijk geacht en acceptatie

*Hypothese 3: indien de opdrachtnemer onafhankelijk wordt geacht door het management van de opdrachtgevende organisatie, zal de doorwerking c.q. acceptatie van de risicoanalyse groot zijn.*

De derde hypothese, die ook betrekking heeft op de uitvoeringsfase van de risicoanalyse, gaat over de onafhankelijke opstelling van Bureau Integriteit. De achterliggende theoretische redenering hiervan is dat een opdrachtgever die van mening is dat de opdrachtnemer eerlijk zijn mening weergeeft, zich niet laat leiden door eigenbelang, maar ook niet naar de pijpen van de opdrachtgever danst, deze zal

vertrouwen. Dit vertrouwen leidt tot acceptatie. Voor deze hypothese is weinig bevestiging gevonden. Hoewel alle geïnterviewden menen dat hun organisatie heeft ervaren dat Bureau Integriteit eerlijk zijn mening weergaf en zich niet heeft laten leiden door eigenbelang, is deze opstelling volgens de informanten van vier organisaties niet van invloed op de acceptatie. De ervaren onafhankelijkheid wordt niet in verband gebracht met vertrouwen. De informanten van organisatie 2, 4 en 5 zijn van mening dat de acceptatie wordt veroorzaakt door de eigen motivatie van de organisatie: “*het ligt eraan hoe je er zelf tegenover staat. Je moet het zélf willen horen*”. De informanten van organisatie 2 en 3 geven aan dat evenals voor de kennisname ook voor de acceptatie van de risicoanalyse de opstelling van Bureau Integriteit, en specifiek de betrokken risicoanalist van grote invloed is. Het interpersoonlijke contact, de manier waarop de boodschap wordt overgebracht, werkt positief op de acceptatie van de aanbevelingen, zo menen zij. De conclusie betreffende deze hypothese, is dan ook dat zij niet kan worden bevestigd.

#### *8.1.4 Hypothese 4: communicatie over en weer tijdens het vervolgtraject en kennisname*

*Hypothese 4: indien er tijdens het vervolgtraject van een risicoanalyse tussen opdrachtnemer en het management van de opdrachtgevende organisatie veel communicatie over en weer plaatsvindt, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.*

De vierde hypothese is opgesteld op basis van de theoretische redenering dat de communicatie tussen opdrachtgever en -nemer als de risicoanalyse eenmaal is voltooid, leidt tot kennisname van en over deze risicoanalyse. Zowel informatieoverdracht als informatievraag zijn hier onderdeel van. Bij alle organisaties is er na de voltooiing van risicoanalyse een presentatie gegeven voor het management en deze lijkt als duidelijk te worden ervaren. Alleen de informanten van de organisaties 5 en 6 geven aan dat hun organisatie naderhand nog contact heeft opgenomen over de risicoanalyse met Bureau Integriteit. Door géén van de informanten wordt een verband gezien tussen de communicatie tijdens het vervolgtraject en de kennisname. Het voortraject en de uitvoering van de analyse droeg bij aan de kennisname, de presentatie achteraf niet meer zo, geven de informanten van organisatie 2 en 6 expliciet aan.

Naast het gegeven dat de informanten zelf geen verband ervaren tussen de communicatie in het vervolgtraject en de kennisname van de risicoanalyse door het management, wijst binnen drie organisatie ook de chronologie van doorwerking erop dat er al een zekere kennisname en ook acceptatie moet zijn geweest vóór het vervolgtraject: al tijdens de uitvoering van de risicoanalyse is er actie ondernomen om de uitvoeringspraktijk naar de aanbevelingen van Bureau Integriteit bij te stellen. Blijkbaar bestond er dus in deze eerdere fase al kennis. Deze bevinding sluit aan bij de bevinding dat de inhoudelijke informatie die tijdens het voortraject en de uitvoering van de

risicoanalyse door Bureau Integriteit aan de opdrachtgevende organisatie gegeven wordt, bijdraagt aan de kennisname van de risicoanalyse. Hypothese 4 kan daarom niet worden bevestigd.

Toch blijkt uit de data dat de presentaties en andere vormen van communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wel van invloed zijn op de kennisname van een andere groep actoren dan het management: de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. Evenals voor de communicatie tijdens de uitvoeringsfase noemen de informanten van organisatie 1, 3, 5 en 6 dat in deze fase de informatieoverdracht van positieve invloed is op de kennisname bij de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. “*Het was goed voor de afdeling, het uitvoerend personeel was natuurlijk benieuwd naar de concrete gevolgen*”, een andere informant denkt dat de presentatie de medewerkers “*extra bewust heeft gemaakt*”.

## **8.2 De invloed van productkenmerken**

### *8.2.1 Hypothese 5: gepercipieerde kwaliteit en besluitvorming*

*Hypothese 5: indien de door het management van de opdrachtgevende organisatie gepercipieerde kwaliteit van het eindrapport groot is, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de besluitvormingsfase, groot zijn.*

Een als kwalitatief goed ervaren rapport leidt tot besluitvorming over dat rapport, zo luidt de achterliggende theoretische redenering van hypothese 5. Kwaliteit wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als de ervaring dat er voldoende onderzoeksmethoden zijn gebruikt door de opdrachtnemer en de ervaring dat de beschrijving van de risico's overeenkomt met de werkelijkheid.

De organisaties lijken positief te zijn over de door Bureau Integriteit gebruikte methoden. Deze zijn volgens de organisaties 1, 2, 4 en 5 uitvoerig en goed (data van de twee overige organisaties hierover ontbreken). Echter, volgens de data menen de organisatie 2, 3, 4 en 6 dat het rapport een beeld weergeeft dat niet geheel overeenkomt met de werkelijkheid. Er wordt daarbij gewezen op de risico's zoals weergegeven in de risicomatrix. De kans dat het “*echt misgaat*” is in hun ogen kleiner. Dit heeft bij organisatie 3 invloed op de besluitvorming over het rapport: naar de eigen risico-inschatting wordt de volgorde bepaald waarin de aanbevelingen worden opgevolgd. Hier wordt de hypothese in de omgekeerde richting bevestigd. Echter, los van dit enige geval wordt er in de overige data géén bevestiging gevonden voor hypothese 5. Ook voor deze hypothese geldt de bevinding, dat er binnen een aantal organisaties al vóór het verschijnen van het definitieve eindrapport met de bijstelling van de uitvoeringspraktijk is gestart. De besluitvorming kan hier dus simpelweg niet zijn beïnvloed door de ervaren kwaliteit van het eindrapport. De informanten van organisatie 2, 4 en 5 geven in het interview aan de eigen motivatie als oorzaak te zien voor de besluitvorming: omdat het management de wil had veranderingen te bewerkstelligen, is het over het rapport om de tafel gaan zitten.

### 8.2.2 Hypothese 6: als groot en ernstig ervaren risico's en besluitvorming

*Hypothese 6: indien de risico's door het management van de opdrachtgevende organisatie als groot en ernstig worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de besluitvormingsfase, groot zijn.*

Hypothese 6 borduurt voort op hypothese 5: ook hier is het onderwerp de door de het management ervaren organisatiewerkelijkheid. De achterliggende theoretische redenering van deze hypothese is dat een management, dat de in het rapport beschreven risico's als waarschijnlijk en ernstig beschouwt, zal verwachten dat de organisatie schade loopt als er géén actie wordt ondernomen. Om de schade te voorkómen, vindt er discussie plaats over de wijze waarop de aanbevelingen uit het rapport geïmplementeerd kunnen worden.

De verkregen data geven geen eenzijdig beeld over het verband tussen de ervaren risico's en de besluitvorming over de risicoanalyse. Wat betreft de grootte van de risico's noemen de informanten van drie organisaties expliciet dat zij als minder waarschijnlijk worden ervaren dan Bureau Integriteit ze in het eindrapport beoordeeld heeft. Echter, vijf organisaties zien de risico's als ernstig (data van organisatie drie ontbreken). De volgende vraag is of deze beleving van invloed is op de besluitvorming over de risicoanalyse. Uit de data van organisatie 3 en 6 komt dit verband duidelijk naar voren: er is een eigen inschatting van de waarschijnlijkheid gemaakt op basis waarvan over de aanbevelingen besluitvorming heeft plaatsgevonden. De ervaren risico's worden als argument genoemd om besluitvorming te laten plaatsvinden.

Organisatie 4 en 5 noemen een alternatieve verklaring voor de doorwerking van de risicoanalyse, c.q. de besluitvorming: de eigen motivatie. Maar, is dit wel een alternatieve verklaring? Uit nadere analyse van de data blijkt dat binnen deze organisaties vóór de uitvoering van de risicoanalyse (vermoedens van) schendingen hebben plaatsgevonden. De schendingen werden als ernstig ervaren in de zin dat ze de organisatie schade toebrengen. Dáárom ontstond er motivatie om Bureau Integriteit een risicoanalyse te laten uitvoeren en vervolgens ook besluiten te nemen over het door hen opgestelde rapport. De informanten doen met het noemen van de eigen motivatie als verklaring voor de besluitvorming over het rapport dus niets meer dan het plaatsen van een extra tussenstap in de achterliggende redenering van de hypothese.

Concluderend: uit de data blijkt dat de door Bureau Integriteit beoordeelde waarschijnlijkheid van de risico's door drie van de zes organisaties in de praktijk als minder groot wordt ervaren. Echter, de risico's worden als zodanig ernstig ervaren dat er actie wordt ondernomen: er vindt besluitvorming over het rapport plaats. Zo kan een nieuwe hypothese worden opgesteld die door alle verkregen data worden bevestigd: *indien de risico's door het management van de opdrachtgevende organisatie als ernstig worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de besluitvormingsfase, groot zijn.*

Gezien het karakter van de in het rapport beschreven risico's is het niet onbegrijpelijk dat juist de ernst en niet de waarschijnlijkheid van de risico's van grote invloed is op de afweging van een organisatie. Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.2 beschreven, hebben de als ongewenst ervaren effecten van integriteitsrisico's zowel betrekking op de situatie als de dreiging zich daadwerkelijk voordoet, als op de huidige situatie. Het bestaan van de risico's kan op zichzelf al tot ongewenste effecten leiden. Denk bijvoorbeeld aan imagooverlies en een verminderd gevoel van vertrouwen bij de eigen medewerkers. Een risico dat al in de huidige situatie ongewenste effecten met zich meebrengt voor een organisatie, zal als ongewenst worden ervaren en motivatie tot beheersing teweegbrengen.

#### *8.2.3 Hypothese 7: als haalbaar ervaren aanbevelingen en bijstelling van de uitvoeringspraktijk*

*Hypothese 7: indien de aanbevelingen die uit een risicoanalyse resulteren door het management van de opdrachtgevende organisatie als haalbaar worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

De zevende hypothese heeft betrekking op de laatste, ultieme fase van doorwerking; de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk. De achterliggende theoretische redenering luidt: als de aanbevelingen in de risicoanalyse gericht zijn op variabelen die de opdrachtgever kan beïnvloeden, oftewel als zij haalbaar zijn, kan de uitvoeringspraktijk worden veranderd. De ervaren juridische en financiële inpasbaarheid, evenals de mogelijkheid om de aanbevelingen in de organisatiestructuur en -cultuur in te passen, zijn in dit onderzoek gekozen als operationele aspecten.

Uit de data blijken alle organisaties de aanbevelingen als juridisch uitvoerbaar te ervaren. Echter, vijf organisaties ervaren financiële beperkingen. Voor de organisatie 3, 4, en 6 werd het daardoor als onmogelijk ervaren om sommige aanbevelingen tot uitvoering te brengen. Het ging dan om aanbevelingen gericht op externe advisering en controle en functiescheiding waarvoor meer personeel zou moeten worden vrijgemaakt of externe expertise moet worden aangetrokken. Alle organisaties zien de aanbevelingen als inpasbaar in de structuur. In sommige gevallen werden de aanbevelingen als inpasbaar in de huidige structuur beschouwd, bij vier organisaties als inpasbaar in de organisatieverandering die al gaande of aanstaande was. De aanbevelingen passen volgens de informanten van vijf organisaties niet direct in de cultuur. Dit gaat niet ten koste van de doorwerking van de risicoanalyse, want er bestond een drijfveer om de cultuur te veranderen, zo wordt verteld. Inpasbaarheid in de cultuur of structuur moet dan ook niet strikt worden opgevat als passend bij de huidige situatie, maar als passend bij de huidige situatie, én de situatie zoals door het management mogelijk en wenselijk geacht wordt in de nabije toekomst.

De informanten van organisatie 1, 2 en 6 bevestigen het veronderstelde verband tussen haalbaarheid en verandering van de uitvoeringspraktijk. “Het was goed mogelijk om iets te doen” en “het paste mooi in het nieuwe beleid dat we wensten”, zijn hiervoor twee kenmerkende citaten. Ook de

omgekeerde redenering, dat niet-haaltbare aanbevelingen de uitvoeringspraktijk niet kunnen veranderen, wordt geëxpliciteerd: “*je kunt alleen dát doen wat kan*”. Naast deze expliciete bevestigingen van het verband door de informanten wordt het verband ook door de overige data bevestigd. Bij de bespreking van de aanbevelingen, die wel en niet zijn opgevolgd, geven de informanten hiervoor geregeld direct een oorzaak aan die kan worden geschaard onder de term ‘haalbaarheid’. De onmogelijkheid voor de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk lijkt vooral te liggen in financiële beperkingen, de mogelijkheden lijken vooral in de goede inpasbaarheid van de aanbevelingen in de (in de nabije toekomst gewenste) structuur of cultuur te liggen. Concluderend: hypothese 7 kan op basis van de verkregen data worden bevestigd.

### **8.3 De invloed van omgevingskenmerken: hypothese 8**

*Hypothese 8: indien er binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd veel aandacht is voor het thema integriteit, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

De laatste hypothese heeft betrekking op de kenmerken van de omgeving waarin zij wordt uitgevoerd. Zoals in paragraaf 4.4 is beredeneerd, is in dit onderzoek als omgevingskenmerk de aandacht voor integriteit binnen de betreffende organisatie onderzocht. Een organisatie die een hoge prioriteit toekent aan dit thema zal, zo kan worden beredeneerd, gemotiveerd zijn om de aanbevelingen uit de risicoanalyse te implementeren. Dit leidt er vervolgens toe dat de mogelijke besluiten die zijn genomen naar aanleiding van de risicoanalyse geen papieren letter zijn, maar tot daadwerkelijke verandering van de uitvoeringspraktijk leiden.

Uit de verkregen data komt naar voren, dat er binnen alle organisaties al vóór de uitvoering van de risicoanalyse aandacht was voor integriteit. De informanten van het management van organisatie 2 en 6 geven aan dat deze aandacht er al langer was. Bij organisatie 1, 3, 4 en 5 groeide deze aandacht vlak voordat het bureau werd ingeschakeld vanwege (vermoedens van) integriteitsschendingen. De informanten van organisatie 3, 4, en 5 zien zeker een verband tussen hun aandacht voor het thema en de mate waarin er daadwerkelijk verandering heeft plaatsgevonden. In hun uitleg is de achterliggende theoretische redenering terug te vinden dat de al aanwezige aandacht voor integriteit leidt tot motivatie om de aanbevelingen in praktijk te brengen. Vanwege de bestaande aandacht voor integriteit waren de aanbevelingen herkenbaar.

Ter nuancering moet worden gemeld dat de data erop wijzen dat niet de aandacht voor het thema integriteit binnen de gehele organisatie vereist is om doorwerking te kunnen bewerkstelligen. Namelijk, de informanten van organisatie 3, 4, en 5 geven nadrukkelijk te kennen dat bij hen, al vóór

de contacten met Bureau Integriteit, een persoonlijke motivatie leefde om het thema integriteit (breder) aan te spreken. Zij geven aan zich persoonlijk te hebben ingezet om activiteiten te ondernemen. Zij zien zichzelf als ‘kartrekkers’, die de ontstane bedrijfsblindheid willen doorbreken. De hypothese zou op grond daarom kunnen worden aangepast: *indien één of meer sleutelpersonen van het management binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd veel aandacht aan het thema integriteit besteden, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.* In deze vorm wordt de hypothese in alle cases bevestigd.

#### **8.4 Slot**

In dit hoofdstuk is de tweede empirische deelvraag, de vraag in hoeverre de doorwerking van een risicoanalyse kan worden verklaard door proces- product- en omgevingskenmerken, beantwoord. Achtereenvolgens zijn de acht hypothesen die hiervoor zijn opgesteld nagelopen. Hypothese 7 kan worden bevestigd. De achterliggende theoretische redeneringen van deze hypothese werd in de verkregen data teruggevonden. Het veronderstelde verband zoals weergegeven in de hypothesen 1, 2, 6 en 8 werd niet in het geheel teruggevonden, maar door een kleine aanpassing of nuancering aan te brengen konden hiervoor nieuwe hypothesen worden geformuleerd die wél door de informatie uit de cases wordt bevestigd. De derde, vierde en vijfde hypothese vinden geen bevestiging in de onderzoeksresultaten.



## 9. Conclusies en reflectie

Nu de verschillende theoretische en empirische deelvragen zijn beantwoord, kunnen zij worden teruggekoppeld naar de probleemstelling. In dit laatste, afsluitende hoofdstuk zal dit, na een korte samenvatting van de aanleiding, opzet en theoretische onderbouwing van het onderzoek, dan ook gebeuren. In paragraaf 9.3 wordt het beschrijvende gedeelte van de probleemstelling beantwoord, in paragraaf 9.4 het verklarende gedeelte. Vervolgens wordt de wetenschappelijke en maatschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten uitgewerkt, vindt er reflectie op het onderzoeksproces plaats en worden er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

### *9.1 De aanleiding en opzet van het onderzoek*

De afgelopen decennia is de aandacht voor de integriteit van het Openbaar Bestuur sterk gegroeid. In Nederland is zichtbaar hoe de mediabelangstelling voor grote en kleinere incidenten, het politieke en maatschappelijke debat over de normen van bestuurlijk handelen en de beleidsinitiatieven over het thema elkaar opvolgen en aanvullen. Meer nog dan voor het bedrijfsleven geldt, wordt het thema integriteit voor de overheid als fijnbesnaard gezien. Dit hangt samen met het unieke karakter van deze sector: ambtenaren en bestuurders functioneren in naam van de burgers en daarmee is het algemeen vertrouwen in het openbaar bestuur een noodzakelijke factor voor haar bestaan. Integriteitsschendingen brengen schade toe aan het imago van het bestuur en daarmee aan ons democratisch systeem, zo kan worden gesteld.

Bij integriteit gaat het om het handelen dat overeenstemt met de geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels (Huberts 2005). Zowel onder (inter)nationale wet- en regelgeving als uit eigen initiatief ondernemen Nederlandse overheden initiatieven tot aanpassing en verbetering van hun integriteitsbeleid. Zo maken de gedragscode, geschenkenregeling, vertrouwenspersoon en klokkenluidersregeling steeds vaker onderdeel uit van het integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. Een redelijk nieuw instrument is de preventieve risicoanalyse. Een *risicoanalyse* kan worden omschreven als het proces van identificatie en beoordeling van risico's, resulterend in aanbevelingen om de beleidspraktijk te verbeteren. Een gemeente waar al een aantal jaren ervaring bestaat met dit instrument, is de gemeente Amsterdam. Met de oprichting van het Bureau Integriteit in 2001, is dit één van de producten geworden die de gemeente haar stadsdelen en gemeentelijke diensten en bedrijven aanbiedt.

Dat er nog weinig wetenschappelijke kennis beschikbaar is over de werking en effectiviteit van dit preventieve instrument, was de aanleiding voor een onderzoek naar het daadwerkelijke gebruik, oftewel de *doorwerking* van een risicoanalyse. In het voorjaar en de zomer van 2006 is daarom casestudieonderzoek verricht naar de risicoanalyses zoals deze in de periode 2002-2004 binnen zes Amsterdamse gemeentelijke organisaties zijn uitgevoerd. Bij elk van deze organisaties is door middel van documentanalyse en interviews getracht inzicht te krijgen in de mate van doorwerking van de risicoanalyses én zijn de mogelijke verklaringen hiervoor onderzocht.

## 9.2 Het theoretisch kader

De centrale onderzoeksvraag zoals voor dit onderzoek is opgesteld luidde: *in hoeverre werken de risicoanalyses van het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam in de praktijk door bij de gemeentelijke organisaties en in hoeverre kan deze mate van doorwerking worden verklaard met behulp van product-, proces- en omgevingskenmerken van de risicoanalyses?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, werd als eerste stap een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de begrippen ‘risicoanalyse’ en ‘doorwerking’. Zo werd het mogelijk een conceptueel model van doorwerking op te stellen. Op basis van de algemene bestuurskundige literatuur over de doorwerking van een beleid, advies of evaluatie is ervoor gekozen het concept doorwerking onder te verdelen in de opeenvolgende fasen van kennisname, acceptatie, besluitvorming en bijstelling van de uitvoeringspraktijk. Als deze laatste fase doorlopen is, heeft de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd de conclusies en aanbevelingen uit het eindrapport van de risicoanalyse niet alleen omgezet in papieren besluiten, maar is de werkwijze ook daadwerkelijk veranderd. Per fase van doorwerking zijn enkele aspecten geformuleerd, die in de interviews en data-analyse zijn gebruikt (zie figuur 9.1).

FASE	KENNISNAME	ACCEPTATIE	BESLUITVORMING	BIJSTELLING UITVOERINGSPRAKTIJK
ASPECT 1	BESTAAN	DIAGNOSE	TIJDSPAD	STRUCTUUR
ASPECT 2	CONCLUSIES	NOODZAAK	BUDGET	GEDRAG
ASPECT 3	REDENERINGEN	AANBEVELINGEN	PERSONEEL	

Figuur 9.1: de fasen van doorwerking en hun aspecten.

De literatuurstudie vormde tevens de basis voor de beantwoording van het tweede gedeelte van de probleemstelling, de verklarende vraag. Als mogelijke verklarende variabelen voor de mate van doorwerking van een analyse werden, wederom op basis van de bestaande bestuurskundige literatuur, proces-, product- en omgevingskenmerken onderscheiden. *Proceskenmerken* hebben betrekking op de risicoanalyse zoals uitgevoerd, van voortraject tot en met het vervolotraject. De duidelijkheid van de gemaakte afspraken en wederzijdse communicatie zijn hier onderdeel van. *Productkenmerken* hebben betrekking op de risicoanalyse zoals gepresenteerd in het eindrapport, bijvoorbeeld de ervaren

kwaliteit en de haalbaarheid van de aanbevelingen. Naast de kenmerken die direct op de risicoanalyse zelf betrekking hebben, is er ook een *omgevingskenmerk* als verklarende variabele te onderscheiden: de al aanwezige aandacht van de organisatie voor het thema integriteit.

### ***9.3 De resultaten van het empirisch onderzoek: de beschrijvende vraag***

De eerste, fundamentele vraag die in het onderzoek centraal stond, was de vraag naar de mate van doorwerking van de onderzochte risicoanalyses. Op grond van de gegevens uit het empirisch onderzoek is per organisatie aan elk van de geoperationaliseerde fasen en aspecten van doorwerking (zie figuur 9.1) een waardering toegekend. De volgende waarden werden onderscheiden: ‘onbekend’, ‘niet’, ‘gedeeltelijk’, ‘grotendeels’ en ‘volledig’. De algemene conclusie is dat de verkregen data op een grote mate van doorwerking wijzen. Over elke fase is informatie gevonden die erop wijst dat deze in meer of mindere mate is doorlopen en in géén van de onderzochte cases is het proces van doorwerking vroegtijdig gestrand. Wel zijn er, zoals in hoofdstuk 7 beschreven, tussen de onderzochte cases en tussen de verschillende typen aanbevelingen verschillen in doorwerking zichtbaar. Hier, in het concluderende hoofdstuk worden de bevindingen samengevat.

De fase van *kennisname* is in de data volledig terug te vinden als het gaat om het bestaan van de analyse: het management is op de hoogte van het feit dat de risicoanalyse is uitgevoerd. Wat betreft de aspecten van kennisname die op een hoger niveau liggen, kennis van de conclusies en aanbevelingen van de analyse en kennis van haar onderliggende redeneringen, wijzen de data uit dat zij als ‘volledig’ gewaardeerd kunnen worden (twee organisaties), of gedeeltelijk/grotendeels aanwezig zijn (drie organisaties). In het laatste geval is de risicoanalyse bijvoorbeeld slechts aan een deel van het management mondeling gepresenteerd of ter inzage gelegd en is niet duidelijk in hoeverre zij daadwerkelijk door de leden van het management gelezen is.

De tweede fase, *acceptatie*, is terug te vinden in het gegeven dat de noodzaak tot verandering volgens de informanten door het management van alle zes de organisaties wordt onderschreven. De twee andere aspecten, de diagnose en de aanbevelingen, worden door de meeste organisaties afwisselend grotendeels of gedeeltelijk onderschreven. Dat er geen sprake is van volledige acceptatie, wordt door de informanten van drie organisaties beargumenteerd door aan te geven dat het management zich niet geheel kan vinden in de waarschijnlijkheid van de risico's zoals door Bureau Integriteit gewaardeerd. Niet alleen de informatie uit de interviews bevestigde dat de organisaties de tweede fase van doorwerking hebben doorlopen, ook in de geanalyseerde documenten zijn hiervoor aanwijzingen gevonden. Het betreft hier een meer indirecte bevestiging van acceptatie. De informanten van drie organisaties wezen op beleidsdocumenten waarin de bevindingen van de risicoanalyse uiteengezet zijn, gevolgd door een opsomming van de genomen en nog te nemen beleidsinitiatieven.

De fase waarvan de hiervoor genoemde beleidsdocumenten onderdeel uitmaken, werd in dit onderzoek de fase van *besluitvorming* genoemd. Het eerst gekozen aspect van besluitvorming, het opstellen van een tijdspad, werd slechts bij enkele cases teruggevonden. Voor in ieder geval twee organisaties werd duidelijk dat dit komt omdat de besluitvorming over de risicoanalyse onderdeel uitmaakte van de besluitvorming over een groter intern veranderingsproces. Daarnaast werd duidelijk dat bij vier organisaties als uitkomst van managementoverleg al direct bijstelling van de uitvoeringspraktijk kon plaatsvinden. De aanbevelingen werden hier als zodanig inpasbaar ervaren, dat er weinig andere activiteiten hoefden te worden ondernomen dan de daadwerkelijke verandering van de uitvoeringspraktijk. Het opstellen van een tijdspad voor de opvolging van de aanbevelingen uit de risicoanalyse was hier feitelijk niet nodig.

Dat er budget is vrijgemaakt om de aanbevelingen uit specifiek de risicoanalyse tot uitvoering te kunnen brengen, het tweede onderscheiden aspect van besluitvorming, wordt slechts door de data van één organisatie bevestigd. Er is gebruik gemaakt van de bestaande middelen of het budget dat vrijgemaakt is ten behoeve van een groter veranderingsproces is ook voor de implementatie van de aanbevelingen uit de risicoanalyse gebruikt. Aan het derde aspect van besluitvorming, zijnde het vrijmaken van personeel, is bij alle zes de cases de waardering ‘volledig’ toegekend. Ofwel het aantal functieplaatsen werd vergroot, ofwel de interne werkverdeling werd veranderd om medewerkers de mogelijkheid te bieden de aanbevelingen tot uitvoering te brengen.

Zoals aangegeven valt de laatste fase van doorwerking, de daadwerkelijke *bijstelling van de uitvoeringspraktijk* deels samen met de fase van besluitvorming. In sommige cases bleek dat direct na overleg op managementniveau veranderingen zijn doorgevoerd. Het gaat dan om veranderingen van de organisatiestructuur of andere beleidswijzigingen. In veel gevallen is de exacte aanbeveling van Bureau Integriteit overgenomen, in andere gevallen heeft de organisatie hierin eigen specifieke keuzes gemaakt. Het type aanbevelingen uit de risicoanalyse dat de meeste aandacht van de organisaties krijgt zijn de aanbevelingen gericht op het wegnemen van verleidingen, functiescheiding, controle en andere aanbevelingen die tot de categorie structuur kunnen worden gerekend. In drie van de cases is dit aspect als ‘grotendeels’ gewaardeerd; in de drie andere als ‘gedeeltelijk’. Het niet opvolgen van aanbevelingen wordt door de informanten van het management vaak beargumenteerd door te wijzen op de beperkte financiële middelen en/of de werkdruk.

Over het andere aspect waaruit de bijstelling van de uitvoeringspraktijk volgens het hier gekozen theoretisch model bestaat, de feitelijke gedragsverandering, is een minder duidelijke en eenduidige bevestiging gevonden. Opvallend is het dat alle informanten van het management te kennen geven dat de risicoanalyse in hun ervaring een verandering teweeg heeft gebracht in het denken en doen van de medewerkers. Ook informanten van de uitvoeringspraktijk zelf geven te kennen dat de risicoanalyse werkelijk voor blijvende verandering heeft gezorgd. Het woord ‘bewustzijn’ valt tijdens de interviews

geregeld. Ook wordt er in de meeste gevallen daadwerkelijk gehandeld volgens de nieuwe regels en voorschriften. Echter, enkele informanten geven ook te kennen dat er nog steeds wel eens níet volgens de regels wordt gewerkt, of dat het thema integriteit in hun beleving binnen de organisatie niet zo speelt. Integriteit lijkt dan (een voor de medewerkers niet expliciet) onderdeel uit te maken van het overkoepelende beleid ter bevordering van professioneel werken. In hoeverre het thema integriteit in de dagelijkse praktijk ook daadwerkelijk wordt benaderd op de wijze die Bureau Integriteit wenst, is een vraag die dit onderzoek overstijgt.

#### ***9.4 De resultaten van het empirisch onderzoek: de verklarende vraag***

Om het tweede gedeelte van de probleemstelling, de verklarende vraag naar de invloed van proces-, product- en omgevingskenmerken op de mate van doorwerking te kunnen beantwoorden, zijn de acht hypothesen zoals in hoofdstuk 4 opgesteld, getoetst. Voor de zes cases is nagegaan in hoeverre de variabelen uit de hypothesen én hun achterliggende redeneringen zijn terug te vinden. Voor één hypothese is totale bevestiging gevonden. Door enkele aanpassingen aan te brengen kon voor vier hypothesen een alternatief worden opgesteld dat wél werd bevestigd door de data. Drie hypothesen konden in het geheel niet worden bevestigd.

##### *9.4.1 De invloed van proceskenmerken*

<i>Hypothese 1: indien tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tijdens het voortraject <u>concrete afspraken</u> zijn gemaakt over vraagstelling en beoordelingsmaatstaven, zal de doorwerking c.q. <u>acceptatie</u> van de risicoanalyse groot zijn.</i>
Hypothese 1 wordt niet bevestigd door de verkregen data.
<i>Aangepaste hypothese 1: indien de opdrachtnemer tijdens het voortraject <u>inhoudelijke informatie</u> <u>verschafft over de risicoanalyse</u>, zal de doorwerking c.q. <u>acceptatie</u> van de risicoanalyse groot zijn.</i>

De eerste hypothese, waarin een positief verband werd verondersteld tussen de concreetheid van de vooraf gemaakte afspraken en de acceptatie van de risicoanalyse, werd niet bevestigd door de data. De afspraken werden door de organisaties wel als concreet ervaren, maar de achterliggende theoretische redenering werd niet teruggevonden. Dat concrete afspraken de acceptatie van de opdrachtgever bevorderen, omdat het zo moeilijk wordt om ongewenste uitkomsten ter zijde te leggen, werd door de geïnterviewde informanten, evenals door de geanalyseerde documenten, niet bevestigd. De eigen motivatie en de interpersoonlijke contacten met de experts van Bureau Integriteit worden als oorzaak voor de acceptatie van de analyse aangedragen. Echter, de verkregen informatie biedt aanknopingspunten om een aangepaste hypothese te formuleren, welke wél van toepassing is op de onderzochte cases. Namelijk, niet de praktische afspraken maar de inhoudelijke informatie die Bureau

Integriteit in deze fase overbrengt, draagt bij aan de acceptatie. De informatie die in dit vroege stadium van de analyse wordt gegeven, leidt ertoe dat de latere, uitgewerkte informatie voor de organisaties herkenbaar is. Herkenbaarheid draagt bij aan de acceptatie.

*Hypothese 2: indien de opdrachtnemer het management van de opdrachtgevende organisatie tijdens de uitvoering van de risicoanalyse intensief informatie verschaft, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.*

Hypothese 2 wordt niet bevestigd door de verkregen data.

*Aangepaste hypothese 2: indien de opdrachtnemer het management van de opdrachtgevende organisatie tijdens de uitvoering van de risicoanalyse intensief inhoudelijke informatie verschaft, zal de doorwerking c.q. kennisname van de risicoanalyse groot zijn.*

De tweede hypothese had betrekking op het verband tussen de informatievoorziening tijdens de uitvoering van de risicoanalyse en de kennisname. Volgens de theorie leidt het intensief betrekken van het management bij de risicoanalyse tot interesse in de risicoanalyse en haar thematiek en daarmee tot kennisname. Het management van de meeste organisaties heeft de informatievoorziening als regelmatig, volledig en betrouwbaar ervaren en ziet ook een positief verband tussen deze perceptie en de kennisname van de risicoanalyse. Echter, binnen één organisatie was deze perceptie niet aanwezig, maar is wél kennisname ontstaan. Uit nadere analyse blijkt hier de informatievoorziening over de meer praktische kant van de uitvoering van de risicoanalyse niet als regelmatig en volledig te worden ervaren. De inhoudelijke informatievoorziening werd hier, evenals in de andere cases wél als positief ervaren. De hypothese kan op basis van deze informatie worden aangepast om kloppend te zijn.

Daarbij kan nog worden vermeld dat het verschaffen van informatie in deze fase niet alleen van invloed is op de kennisname van het management, maar óók op de kennisname van de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. Medewerkers die, in de vorm van een interview of participatieve observatie, direct contact hebben gehad met een risicoanalist van Bureau Integriteit, geven te kennen dat hierdoor hun kennisname werd vergroot.

*Hypothese 3: indien de opdrachtnemer onafhankelijk wordt geacht door het management van de opdrachtgevende organisatie, zal de doorwerking c.q. acceptatie van de risicoanalyse groot zijn.*

Hypothese 3 wordt niet bevestigd door de verkregen data.

Hypothese 3 gaat over de relatie tussen de waardering van de opdrachtnemer als onafhankelijk en de acceptatie van de risicoanalyse door het management. Hoewel Bureau Integriteit volgens de informanten van alle organisaties onafhankelijk wordt gewaardeerd, leidt dit volgens hen niet tot vertrouwen en de daaropvolgende acceptatie, zoals de achterliggende theoretische redenering

veronderstelt. Ook hier worden de eigen motivatie en de interpersoonlijke contacten met de experts van Bureau Integriteit als oorzaak voor de acceptatie van de analyse aangedragen. Hypothese 3 kan daarom niet worden bevestigd.

<i>Hypothese 4: indien er tijdens het <u>vervolgtraject</u> van een risicoanalyse tussen opdrachtnemer en het management van de opdrachtgevende organisatie veel <u>communicatie over en weer</u> plaatsvindt, zal de doorwerking c.q. <u>kennisname</u> van de risicoanalyse groot zijn.</i>
---

Hypothese 4 wordt niet bevestigd door de verkregen data.
--

Ook ná de uitvoering van een risicoanalyse draagt communicatie bij aan de kennisname van de risicoanalyse, zo kon uit de theorie over de doorwerking van een beleid, advies of evaluatie worden afgeleid. Hoewel Bureau Integriteit naderhand de risicoanalyse heeft gepresenteerd en deze door het management als duidelijk werd ervaren, hebben slechts twee van de zes organisaties naderhand zelf contact opgenomen over de analyse. Bovendien wordt door geen van de informanten het verband bevestigd. Het voortraject en de uitvoering van de analyse droegen bij aan de kennisname, de communicatie achteraf niet meer zo, zo lijkt de gedachte. Ook hypothese 4 kan daarom niet worden bevestigd.

Als aanvulling kan worden vermeld dat sommige informanten de communicatie tijdens het vervolgtraject wél van waarde zien voor de kennisname van de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. Gegeven het feit dat vaak maar enkele van hen direct contact hebben gehad met Bureau Integriteit tijdens de uitvoering van de risicoanalyse, is de presentatie van de rapportage naderhand voor deze groep van belang voor de kennisname van het rapport.

#### 9.4.2 De invloed van productkenmerken

<i>Hypothese 5: indien de door het management van de opdrachtgevende organisatie <u>gepercipieerde kwaliteit</u> van het eindrapport groot is, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de <u>besluitvormingsfase</u>, groot zijn.</i>
--

Hypothese 5 wordt niet bevestigd door de verkregen data.
--

Hypothese 5 veronderstelt een positief verband tussen een als hoog ervaren kwaliteit van het eindrapport en de besluitvorming van het management daarover. Wat betreft de kwaliteit, geven de informanten aan dat de gebruikte onderzoeksmethoden als voldoende worden ervaren, maar sommige van hen menen dat de werkelijkheid niet geheel waarheidsgetrouw is beschreven. Dat wil zeggen, zij ervaren de risico's als minder groot dan door Bureau Integriteit gediagnosticeerd. Het veronderstelde verband wordt ook niet teruggevonden in de data. Binnen sommige organisaties zijn al vóór het verschijnen van het eindrapport veranderingen doorgevoerd die het gevolg van de risicoanalyse waren.

Ook geven enkele informanten hier wederom de eigen motivatie als oorzaak voor de besluitvorming. Hypothese 5 kan daarmee niet worden bevestigd.

*Hypothese 6: indien de risico's door het management van de opdrachtgevende organisatie als groot en ernstig worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de besluitvormingsfase, groot zijn.*

Hypothese 6 wordt gedeeltelijk bevestigd door de verkregen data.

*Aangepaste hypothese 6: indien de risico's door het management van de opdrachtgevende organisatie als ernstig worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de besluitvormingsfase, groot zijn.*

Een management dat de in het rapport beschreven risico's als waarschijnlijk en ernstig beschouwt, zal verwachten dat de organisatie schade loopt als er géén actie wordt ondernomen én dus besluitvorming over het rapport inplannen, zo luidde de theoretische redenering die ten grondslag ligt aan hypothese 6. Alle organisaties blijken de risico's als ernstig te beschouwen, maar zoals in de vorige alinea al genoemd is, niet allemaal als waarschijnlijk. Na nauwkeurige data-analyse bleek het genoemde verband naar de informatie van de informanten wél van toepassing als de hypothese wordt aangepast door alleen de ervaren ernst van de risico's als onafhankelijke variabele op te nemen.

*Hypothese 7: indien de aanbevelingen die uit een risicoanalyse resulteren door het management van de opdrachtgevende organisatie als haalbaar worden ervaren, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

Hypothese 7 wordt bevestigd door de verkregen data.

De zevende hypothese heeft betrekking op de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk. Haalbare aanbevelingen bevorderen deze fase, zo luidde de theorie. De meeste organisaties ervaren de aanbevelingen wel als juridisch mogelijk, maar veel minder als financieel mogelijk. Als haalbaarheid wordt opgevat als passend bij de huidige situatie én de situatie zoals door het management mogelijk en wenselijk geacht in de nabije toekomst, passen de aanbevelingen ook in de organisatiestructuur en –cultuur. Namelijk, veel van de onderzochte organisaties verkeerden destijds in een organisatieveranderingsproces waarin de risicoanalyse werd meegenomen. Het veronderstelde verband wordt door de informanten bevestigd: als haalbaar ervaren aanbevelingen leiden tot bijstelling van de uitvoeringspraktijk. Ook andersom geldt dat als niet-haalbaar ervaren aanbevelingen in veel mindere mate tot verandering leiden, simpelweg omdat het buiten het kunnen van de organisatie wordt gezien.



#### 9.4.3 De invloed van omgevingskenmerken

*Hypothese 8: indien er binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd veel aandacht is voor het thema integriteit, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

Hypothese 8 wordt bevestigd door de verkregen data, maar kan worden aangepast om meer specifiek te zijn.

*Aangepaste hypothese: indien één of meer sleutelpersonen van het management binnen de organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd veel aandacht aan het thema integriteit besteden, zal de doorwerking van de risicoanalyse, wat betreft de bijstelling van de uitvoeringspraktijk, groot zijn.*

Naast de kenmerken van de risicoanalyse zelf, werd de aandacht van de betreffende organisatie voor het thema integriteit als mogelijke verklaring voor doorwerking genoemd. Een organisatie die hieraan een hoge prioriteit toekent zal, zo werd beredeneerd, gemotiveerd zijn om de aanbevelingen uit de risicoanalyse te implementeren. Binnen de onderzochte organisaties bestond er inderdaad al vóór de uitvoering van de risicoanalyse aandacht voor het thema en ook de achterliggende theorie wordt door de informanten onderschreven. Echter, de hypothese kan specifiekere worden gemaakt. Het blijkt al voldoende als één of enkele leden van het management veel aandacht aan het thema integriteit besteden. Zij kunnen de organisatie, met behulp van de risicoanalyse zoals uitgevoerd door Bureau Integriteit, verder motiveren om de aanbevelingen uit de analyse tot uitvoering te brengen.

Aan de interne aandacht voor het thema integriteit kan wellicht ook de maatschappelijke aandacht voor het thema integriteit als verklarende factor worden toegevoegd. In hoofdstuk 4 is beargumenteerd dat dit onderzoek zich beperkt tot interne, organisationele omgevingsfactoren. Toch, zoals twee informanten aangeven, is deze interne aandacht niet los te zien van de aandacht die bijvoorbeeld de politiek en media aan integriteit en (vooral) integriteitsschendingen schenken. Deze aandacht wordt als motiverende factor genoemd om daadwerkelijk actie te ondernemen met betrekking tot de uitgevoerde risicoanalyse.

#### 9.5 Wetenschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten

De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gezien als eerste bevindingen over de doorwerking van risicoanalyses integriteit. Zij kunnen worden gebruikt om nieuwe normatieve theorie over dit type beleidsinstrument te vormen en te onderbouwen. Zo kan de bevinding dat de zes onderzochte risicoanalyses een grote mate van doorwerking vinden, worden gebruikt ter onderbouwing van de boodschap dit instrument binnen overheidsorganisaties in te zetten als onderdeel van integriteitsbeleid. Op basis van deze bevindingen kan bovendien de bestaande bestuurskundige theorie over de doorwerking van een beleid, advies of evaluatie, zoals in dit onderzoek als theoretisch kader gebruikt,

worden aangepast om van toepassing te zijn op de doorwerking van risicoanalyses. De bevindingen van het onderzoek naar de zes cases in de gemeente Amsterdam bieden aanwijzingen om het geconstrueerde fasemodel van doorwerking (zie figuur 3.1), alsmede het theoretisch verklaringsmodel (zie figuur 4.1) aan te passen. In deze paragraaf worden de aanpassingen beargumenteerd, uitmondend in twee vernieuwde modellen die in vervolgonderzoek kunnen worden gebruikt en getoetst.

#### *9.5.1 Aanpassing van het fasemodel van doorwerking: de fasen*

De fase van besluitvorming en de fase van bijstelling van de uitvoeringspraktijk kennen een grote overlap, zo bleek uit de empirie van dit onderzoek. Volgens de verzamelde data heeft het merendeel van de onderzochte organisaties geen duidelijk en/of bindend tijdspad vastgesteld met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen. Ook is een deel van de aanbevelingen als directe resultante van managementoverleg in verandering omgezet zonder dat daarbij concrete tussenstappen zijn gezet. De aanbevelingen, zoals door Bureau Integriteit in de onderzochte risicoanalyses gegeven, lijken zonder veel nader overleg op managementniveau tot verandering van de organisatiestructuur en/of het beleid te kunnen worden omgezet. Deze bevinding leidt tot de conclusie dat het aspect ‘structuur’ uit de fase van bijstelling van de uitvoeringspraktijk beter kan worden verplaatst naar de fase van besluitvorming. Zo blijft de laatste fase van doorwerking, de bijstelling van de uitvoeringspraktijk exclusief gereserveerd voor de gedragsverandering, die zich ten gevolge van de risicoanalyse binnen de organisatie kan voordoen. Zij staat in het nieuwe model los van het nemen van ‘papieren besluiten’.

Een tweede onderzoeksbevinding is dat er al vóórdat het eindrapport van de risicoanalyse aan het management is gepresenteerd, doorwerking kan plaatsvinden. In sommige cases blijkt al tijdens de uitvoering van de risicoanalyse besluitvorming en, daaropvolgend, bijstelling van de uitvoeringspraktijk te hebben plaatsgevonden. Hier werden de hiervoor noodzakelijke condities, kennisname en acceptatie, al tijdens het voortraject en de uitvoering van de analyse gevormd. De risicoanalyse kan daarom in zekere zin worden opgevat als een *interventie*. De opdrachtnemer hoopt de betreffende organisatie, een actor die zelfstandige keuzes maakt, aan te kunnen zetten tot verandering. Hiertoe voert zij een risicoanalyse uit welke leidt tot een eindrapport. Tijdens dit proces is zij in contact met leden van de betreffende organisatie, welke al tijdens dit proces kennis kunnen nemen van de achterliggende redeneringen van de risicoanalyse en haar (voorlopige) bevindingen. Concluderend: het model van doorwerking kan worden verbeterd door er in aan te geven dat de uitgevoerde risicoanalyse van invloed kan zijn op de kennisname en acceptatie.

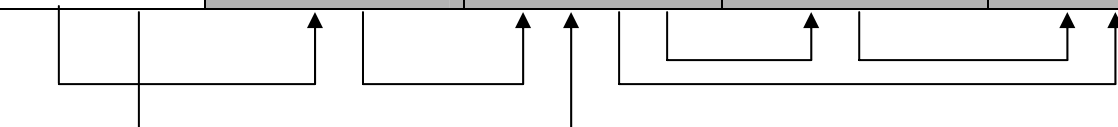
#### *9.5.2 Aanpassing van het fasemodel van doorwerking: de actoren*

In het theoretisch model werden de verschillende fasen exclusief toegewezen aan een bepaalde groep actoren binnen de organisatie. De fasen van kennisname, acceptatie en besluitvorming hadden betrekking op het management. Immers, zo werd beredeneerd, het uiteindelijke eindrapport wordt aan

deze groep gepresenteerd en op dit niveau kan besluitvorming plaatsvinden over de te nemen maatregelen. De uitvoeringspraktijk kwam pas aan bod in de laatste fase van doorwerking, als de besluiten zijn omgezet in maatregelen. Op basis van de onderzoeksresultaten kan worden gesteld dat de medewerkers in de uitvoeringspraktijk óók actoren kunnen zijn in eerdere fasen van de doorwerking. Door het directe contact met risicoanalisten tijdens de interviews en participatieve observaties en tijdens het vervolgtraject, waarin de bevindingen van de risicoanalyse gepresenteerd worden, kunnen de functionarissen op uitvoeringsniveau al kennisnemen van de risicoanalyse en haar thematiek en kan er al acceptatie ontstaan van de (voorlopige) diagnose, de noodzaak tot het nemen van maatregelen en de aanbevelingen van de opdrachtnemer.

Feitelijk zijn er dus twee processen van doorwerking te onderscheiden. Ten eerste het proces van doorwerking zoals op basis van de bestaande literatuur werd verwacht, waarin achtereenvolgens de kennisname, acceptatie en besluitvorming van het management leidt tot bijstelling van de uitvoeringspraktijk. En een tweede proces waarin de medewerkers al tijdens de uitvoering van de risicoanalyse kennisnemen van de risicoanalyse, de bevindingen accepteren en deze vervolgens direct omzetten in gedragsverandering. Zie de hieronder afgebeelde figuur 9.2 voor de schematische weergave van het vernieuwde model.

INTERVENTIE	DOORWERKING			
<b>RISICOANALYSE</b> Het proces van identificatie en beoordeling van risico's, resulterend in aanbevelingen om de beleidspraktijk te verbeteren.	<b>KENNISNAME</b> Er is kennis ontstaan over de risicoanalyse via rapporten of andere informatiedragers.	<b>ACCEPTATIE</b> De diagnose, die in de risicoanalyse naar voren komt, wordt onderschreven en de eventuele noodzaak tot het nemen van maatregelen wordt onderschreven.	<b>BESLUITVORMING</b> De risicoanalyse beïnvloedt de besluitvorming, indien noodzakelijk neemt het management maatregelen.	<b>GEDRAGS- VERANDERING</b> De risicoanalyse leidt, indien noodzakelijk, tot een daadwerkelijke verandering van het denken en doen in de uitvoeringspraktijk.
<i>Opdrachtgever + Opdrachtnemer</i>	<i>Management + uitvoeringspraktijk</i>	<i>Management + uitvoeringspraktijk</i>	<i>Management</i>	<i>Management + uitvoeringspraktijk</i>

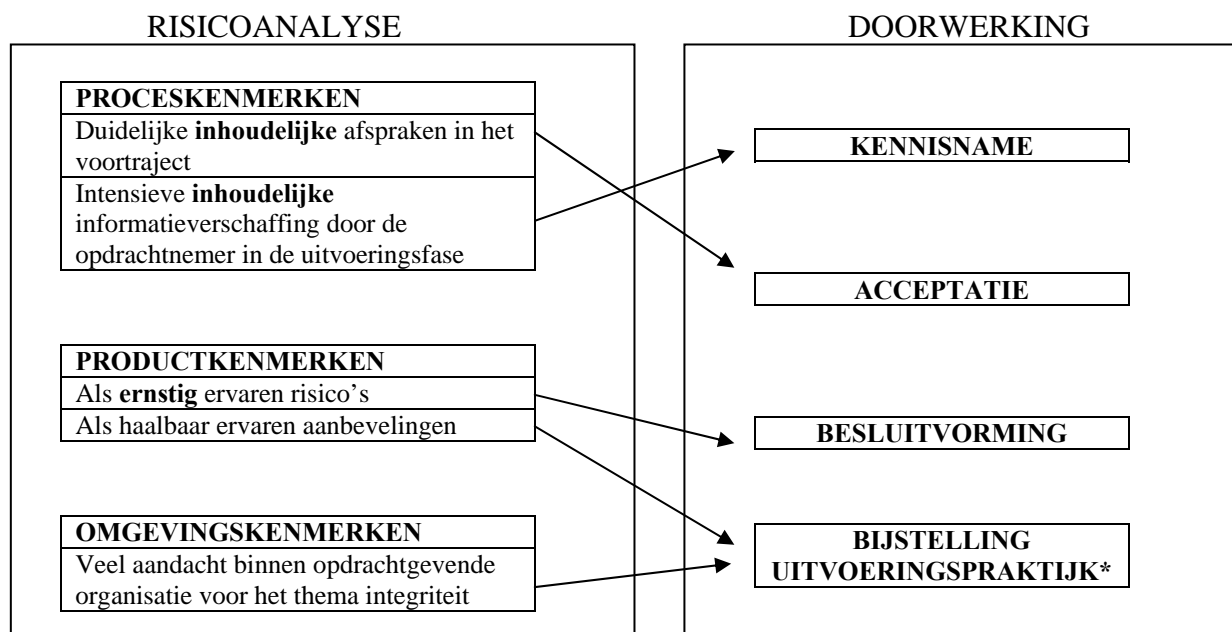


Opdrachtgever	= de organisatie waar de risicoanalyse, naar eigen verzoek, wordt uitgevoerd.
Opdrachtnemer	= de organisatie die de risicoanalyse uitvoert.
Management	= het organisatieniveau waarop de organisatiestrategie wordt bepaald en deze wordt uitgewerkt in plannen, de organisatie wordt gestructureerd, personeelsleden worden (be)geleid en wordt gecontroleerd of de beoogde doelstellingen zijn behaald.
Uitvoeringspraktijk	= het organisatieniveau waarop wordt bijgedragen aan de dagelijkse procesvoering.

Figuur 9.2: het vernieuwde fasemodel van doorwerking van een risicoanalyse integriteit.

### 9.5.3 Aanpassing van het verklaringsmodel van doorwerking

Naast het fasemodel van doorwerking kan ook het verklaringsmodel van doorwerking, zoals in hoofdstuk 4 (figuur 4.1) op basis van de bestaande bestuurskundige literatuur geconstrueerd, worden aangepast. De veranderingen (zie figuur 9.3) vloeien logischerwijs voort uit de verkregen onderzoeksresultaten van het hypothesetoetsend onderzoek. Wat betreft de hypothesen die zijn bevestigd is het model in tact gebleven. De hypothesen die niet werden bevestigd maar konden worden aangepast, zijn in de vernieuwde versie in het model opgenomen. De hypothesen die niet konden worden bevestigd op basis van de data, zijn uit het model verwijderd.



Figuur 9.3: het vernieuwde verklaringsmodel van doorwerking van een risicoanalyse integriteit.

\* Hoewel in de vorige paragraaf een vernieuwd fasemodel van doorwerking is gepresenteerd waarvan de laatste fase 'gedragsverandering' betreft, wordt hier de typering zoals opgesteld op basis van de theorie gehandhaafd. Immers, dit is de typering die voor het toetsen van de hypothesen is gebruikt.

### 9.6 Maatschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten

Naast de wetenschappelijke betekenis van de onderzoeksresultaten is er ook een maatschappelijke waarde aan toe te kennen. De bevindingen van het empirisch onderzoek bieden aanknopingspunten om enkele voorzichtige adviezen te geven aan een overheidsorganisatie die een risicoanalyse wil uit gaan voeren. Welke condities dragen mogelijk bij aan het succes van dit instrument? Ten eerste kan aan een opdrachtgevende organisatie het advies worden meegegeven om tactisch gebruik te maken van een momentum. Enkele van de onderzochte organisaties noemen (verdenkingen van) integriteitsschendingen als een directe aanleiding om de risicoanalyse binnen hun organisatie te laten uitvoeren en de aanbevelingen ook daadwerkelijk te implementeren. Ook een al lopend of te plannen organisatieveranderingsproces werd in de interviews als verklaring genoemd voor de gemakkelijke implementatie van de aanbevelingen.

Wat de opdrachtgevende organisatie ook kan worden meegegeven, is dat het de doorwerking stimuleert als de resultaten van de risicoanalyse op een toegankelijke manier aan de interne organisatie worden gepresenteerd. Zoals uit dit onderzoek is gebleken, draagt de presentatie van het rapport in het vervolgtraject van de risicoanalyse niet meer zozeer bij aan de kennisname van het management, maar is de communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in deze fase wél van belang voor de kennisname van de medewerkers in de uitvoeringspraktijk. De opdrachtnemer kan daarom worden geadviseerd de resultaten van de analyse duidelijk en herkenbaar aan de betrokken medewerkers te presenteren. Als de opdrachtgever de eigenaar is van het definitieve eindrapport, zoals in de onderzochte cases het geval was, moet de inzet tot verspreiding van de resultaten van deze kant komen. Een duidelijke, aantrekkelijk geschreven brochure waarin de belangrijkste bevindingen van de analyse plus de eventuele maatregelen die het management al getroffen heeft worden opgesomd, kan worden aanbevolen.

Aan de opdrachtnemer, de organisatie die de risicoanalyse uitvoert, kan het advies worden gegeven ervaring en expertise te ontwikkelen op het terrein van communicatie, voorlichting en interpersoonlijke contacten. Immers, al tijdens de uitvoering van de risicoanalyse kan er doorwerking worden bewerkstelligd in de vorm van kennisname en acceptatie bij het management én de uitvoeringspraktijk. Door een eenzijdige focus op de relatie met de persoon die op papier de opdrachtgever is en de totstandkoming van het papieren eindrapport, kan een goede gelegenheid om doorwerking te bewerkstelligen onbenut blijven.

Formuleer aanbevelingen die haalbaar zijn, is een tweede aanbeveling voor de opdrachtnemer. De financiële haalbaarheid was volgens sommige informanten de oorzaak van het niet tot uitvoering brengen van aanbevelingen (in het bijzonder aanbevelingen gericht op functiescheiding en controle). Houdt daarom de financiële berekeningen en speelruimte van een overheidsorganisatie, specifiek een lagere overheid die weinig vrijheid heeft, in acht. Het formuleren van aanbevelingen vanuit een ideaalbeeld is wellicht nuttig om de organisatie te motiveren de verleidingen zoveel mogelijk weg te nemen, maar, zoals uit de onderzoeksresultaten blijkt, is de ervaren haalbaarheid van de aanbevelingen van grote invloed op de daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk. De aanbevelingen moeten daarom, als mogelijk in interactie met de opdrachtgever, worden vertaald naar aanbevelingen die ook daadwerkelijk uitvoerbaar zijn.

### ***9.7 Reflectie op het onderzoeksproces***

De voor dit onderzoek gebruikte methoden, het interviewen van informanten en de documentanalyse bleken goed bruikbaar om de beschrijvende en verklarende vraag uit de probleemstelling te beantwoorden. De twaalf geïnterviewden konden zich over het algemeen goed verplaatsen in de rol van informant; zij probeerden antwoorden te geven die de ervaring van het gehele management of de

gehele uitvoeringspraktijk besloegen. De documentanalyse bleek een geschikte methode om de informatie uit de interviews in alle rust te kunnen aanvullen en/of bevestigen.

Hoewel, zoals in paragraaf 5.5 is beargumenteerd, tijdens dit onderzoek de wetenschappelijke kwaliteitscriteria van validiteit, betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid in ogenschouw zijn genomen, moeten er ter reflectie enkele beperkingen van het onderzoek worden genoemd. Eigen aan het verkrijgen van informatie met behulp van interviews, is het gevaar dat de geïnterviewden vragen niet naar waarheid kunnen beantwoorden. Zo ontbrak het de informanten nog al eens aan kennis over de risicoanalyse die binnen hun organisatie al anderhalf tot tweeënhalf jaar eerder heeft plaatsgevonden. Het ontbreken van kennis leidde tot enkele open plekken in de dataverzameling.

Naast het niet kunnen geven van informatie, ligt ook het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden op de loer. Zo is het goed mogelijk dat de informanten vanuit de wens om een goede indruk van de organisatie en eigen persoon achter te laten, een positiever beeld van de doorwerking en het verloop van de risicoanalyse schetsen dan de waarheid toelaat. Door middel van doorvragen (het stellen van aanvullende vragen ter verificatie van de tot dan toe gegeven antwoorden) en het toezeggen van anonimiteit, is geprobeerd deze mogelijkheid te beperken. Toch kan de mogelijkheid van het geven van sociaal wenselijke antwoorden niet worden tenietgedaan.

Een vraagstuk dat hiermee samenhangt, is de selectie van informanten. Op basis van de informatie van Bureau Integriteit zijn zes cases geselecteerd. Alle zes de organisaties uit de cases hebben hun medewerking aan het onderzoek verleend. Vervolgens hebben de betreffende contactpersonen van de organisaties zelf informanten aangewezen. Deze strategie droeg er toe bij dat de personen met kennis over de risicoanalyse en haar doorwerking snel werden bereikt, maar kent ook gevaren wat betreft betrouwbaarheid. De door de organisatie aangewezen informanten kunnen over veel kennis beschikken, maar zij hebben daarmee misschien óók de hoogste motivatie om het onderwerp integriteit aan te pakken. Zonder dat er expliciete aanwijzingen zijn dat dit in het empirisch onderzoek het geval was, moet de mogelijkheid dat de betrokken informanten in hun enthousiasme een positiever beeld hebben geschetst dan de feiten toelaten, niet worden tenietgedaan. Bijvoorbeeld: dat er zeer weinig extra geld is uitgetrokken voor de implementatie van de aanbevelingen, maar dat er wél veel activiteiten zijn ondernomen wijst erop dat de aanbevelingen haalbaar waren, maar roept ook de vraag op of met het onderzoek de feitelijke doorwerking wel voldoende is doorgrond.

Een andere beperking van het onderzoek is gelegen in haar generaliseerbaarheid. De conclusies zijn slechts generaliseerbaar naar risicoanalyses met bepaalde kenmerken, namelijk de kenmerken van de risicoanalyses zoals uitgevoerd in de gemeente Amsterdam tussen 2002 en 2004. Risicoanalyses van latere datum zijn niet meegenomen in het onderzoek, omdat de doorwerking van een risicoanalyse tijd nodig heeft. Onderzoek van recent uitgevoerde analyses zou waarschijnlijk slechts een beperkt beeld

van de doorwerking geven. Echter, gelet op het feit dat Bureau Integriteit haar risicoanalyses aanpast en verbetert, kan het wel als een gemis worden gezien dat latere analyses niet in het onderzoek konden worden meegenomen.

### ***9.8 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek***

Zoals gezegd vormt dit onderzoek een eerste aanzet tot kennisvergaring over het instrument risicoanalyse als onderdeel van integriteitsbeleid. Een eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek is dan ook het toetsen van het nieuw opgestelde model van doorwerking in de praktijk. Voor de generaliseerbaarheid van de conclusies is het van meerwaarde om een vervolgonderzoek uit te zetten naar de doorwerking van risicoanalyses binnen andere overheidsorganisaties en door andere opdrachtnemers. Een punt van overdenking is welk type risicoanalyse onderwerp van dit vervolgonderzoek dient te zijn. Omwille van de vergelijkbaarheid van de onderzoeken is het raadzaam hetzelfde soort risicoanalyses, expertanalyses in opdracht van de betreffende organisaties zelf, onderwerp van vervolgonderzoek te laten zijn. Anderzijds is het waardevol ook een ander type risicoanalyse, zoals de zelfonderzoeken, door te lichten op hun doorwerking.

Een andere suggestie is het uitzetten van een onderzoek met dezelfde probleemstelling, maar met gebruik van een andere onderzoeksstrategie en andere waarnemingsmethoden. Om meer inzicht in de daadwerkelijke gedragsverandering te krijgen, kunnen de bevindingen worden aangevuld met informatie uit participatieve observaties, net als de risicoanalisten tijdens de uitvoering van de risicoanalyse doen om meer inzicht in de kwetsbare processen te krijgen. Feitelijk was dat een nulmeting. Als evaluatie kan een onderzoeker nagaan in hoeverre de daadwerkelijke gedragsverandering heeft plaatsgevonden. Hieraan kan ook een vervolgadvisie worden gekoppeld, waarmee het evaluatieonderzoek de vorm van action research<sup>23</sup> krijgt.

Ook kunnen meer kwantitatieve methode worden toegepast om complementaire data te verzamelen. Zo kan het aantal integriteitsschendingen evenals het aantal -meldingen voor én na de uitvoering van de risicoanalyse in kaart worden gebracht. Feitelijk is dit ook een aspect van beoogde gedragsverandering. Immers, het doel van een risicoanalyse is organisatieontwikkeling; als de integriteitsrisico's binnen de kwetsbare processen worden gedetecteerd en vervolgens beheerst zouden zich minder schendingen moeten voordoen.

---

<sup>23</sup> Binnen deze onderzoeksstrategie, ook wel handelingsonderzoek genoemd, werken onderzoeker en onderzochte intensief samen. Door de integratie van onderzoek, het instrueren van een lerende houding en advisering, raakt het onderzochte bedreven in het oplossen van vraagstukken en het zelfstandig sturing geven aan het leren. Zie bijvoorbeeld het proefschrift van F. Fleurke (1982) waarin deze onderzoeksstrategie is toegepast.

Door het aantal schendingen als indicator van doorwerking op te nemen in het onderzoek wordt feitelijk een verdergaande vraag gesteld: de vraag naar de effectiviteit van risicoanalyses. Immers, de in dit onderzoek gestelde vraag naar het gebruik (de doorwerking) van de risicoanalyse wordt vervolgd door de vraag in hoeverre de organisatie integriteitsrisico's in het vervolg ook daadwerkelijk weet te beheersen (de effectiviteit). Wat de effectiviteitsvraag betreft, kan het als een beperking worden gezien dat de risicoanalyses in dit onderzoek geïsoleerd zijn behandeld. Zoals Bureau Integriteit zelf beargumenteert (zie paragraaf 6.3), werkt zij met een integrale aanpak. Veel van de voor dit onderzoek onderzochte organisaties hebben naast de risicoanalyse ook van andere diensten van het bureau gebruik gemaakt. Hierdoor is het moeilijk meetbaar welke effecten door welk instrument zijn ingegeven. Om de (tot nu toe onbeantwoorde) wetenschappelijke vraag naar de effectiviteit van het integriteitsbeleid van de gemeente Amsterdam te kunnen beantwoorden, lijkt een zeer brede onderzoeksvraag als *'hoe integer is de gemeente Amsterdam?'*, hoewel veelomvattend, het best passend. Echter, wat voor een onderzoek naar doorwerking geldt, geldt nog sterker voor een onderzoek naar effectiviteit: het kost tijd voordat dit zichtbaar wordt. Om de effectiviteit van de diensten en projecten van Bureau Integriteit in kaart te kunnen brengen, lijkt een onderzoek over een lange waarnemingsperiode, bijvoorbeeld tien jaar, het meest vruchtbaar. Bureau Integriteit is in 2001 opgericht, dus dit is een aanbeveling voor vervolgonderzoek op de lange termijn.

## **9.9 Slot**

Met het geven van een korte samenvatting van de aanleiding, opzet en theoretische onderbouwing van dit onderzoek plus een presentatie van de onderzoeksresultaten, vormde dit hoofdstuk de afsluiting van het onderzoeksrapport. Het onderzoek heeft voor een kennisverrijking gezorgd in de zin dat de onderzochte risicoanalyses een grote mate van doorwerking laten zien. Ook zijn hiervoor concrete oorzaken aangewezen. Toch is dit onderzoek nog maar een eerste poging tot vergroting van de kennis over risicoanalyses integriteit. Ter overdenking en ter uitnodiging voor vervolgonderzoek is er aan het einde van dit hoofdstuk dan ook aandacht besteed aan de betekenis van de resultaten voor theorie en praktijk.



## Literatuur

- Babbie, E. (2003) *The practice of social research*. Stamford, CT USA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Bekkers, V.J.J.M. (e.a.) (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Tilburg.
- Bijlsma- Frankema, K en E. Droogleeve Fortuijn (1997) 'De kwalitatieve datamatrix als analyse-instrument', in: *Tijdschrift voor sociologie*, jrg. 42, nr. 4, p. 448-459.
- Boksma, A.F. en M. Herweijer (1988) 'Beleidseffectiviteit en case-studies: een vergelijking van verschillende onderzoeksontwerpen', in: *Beleidswetenschap*, jrg. 2, nr. 1, p.53-69.
- Bovens e.a. (red.) (2001) [1977] *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bouland, M. (2006) 'De identificatie en analyse van integriteitsrisico's', in: Koningh, H. de en F. van de Wouw (red.) *Handboek Integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum
- Bressers, J. Th. A. en A. Hoogerwerf (1995) [1984] *Beleidsevaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.Th. A. (2003) 'Evaluatie van beleid', in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003) [1978] *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 173-195 (7<sup>e</sup> geheel herziende druk).
- Cooke, S. (2001) *Corruption Resistance Strategies: Researching risks in local government*. Sydney: Independent Commission Against Corruption (ICAC). URL: <http://www.icac.nsw.gov.au/go/publications-and-resources/research-publications> (30-04-2006).
- Cooper, T.L. (1998) *The responsible administrator. An approach to ethics for the administrative role*, San Francisco: Jossey-Bass (4e druk).
- Drennan, L.T. (2004) 'Ethics, governance and risk management: lessons from mirror group newspapers and Barings Bank', in: *Journal of Business Ethics*, vol. 52, nr. 3, pp.257-266.
- Duin, M.J. van (1992) *Van Rampen leren. Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwegongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- Dunn, W.N. (2004) [1981] *Public policy analysis. An introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Emans, B. (1986) *Interviewen. Theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Francis, R. en A. Armstrong (2003) 'Ethics as a risk management strategy: the Australian experience', in: *Journal of Business Ethics*, vol. 45, nr. 4, pp.257-266.

- Frederickson, H.G. (1999) 'Ethics and the new managerialisme', in: *Public Administration & Management*, vol. 4, nr. 2, pp.299-324.
- Frederickson, H.G. en R.K. Ghere (2005) *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe Inc.
- Gemeente Amsterdam (2000) *Meer Weebaar. Stedelijk eindrapport project 'Correct.....of corrupt?'*. Gemeente Amsterdam, Stedelijk projectteam 'Correct.....of corrupt'.
- Gemeente Amsterdam (2003) *Plan van Aanpak 2003-2004*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Bureau Integriteit. URL: [http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten\\_bedrijven/bureau\\_integriteit](http://www.amsterdam.nl/gemeente/diensten_bedrijven/bureau_integriteit) (19-04-2006)
- Gemeente Amsterdam (2003a) *Protocol en werkwijze risicoanalyses*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Bureau Integriteit. URL: [http://www.amsterdam.nl/contents/pages/4790/protocol\\_risicoanalyse\\_19082003.pdf](http://www.amsterdam.nl/contents/pages/4790/protocol_risicoanalyse_19082003.pdf) (27-01-2006).
- Ghere, R. (1996) 'Aligning the ethics of public-private partnership: The issue of local economic development', in: *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 6, nr. 4, pp. 599-621.
- Hakvoort, J.L.M. (1996) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon (tweede gewijzigde druk).
- 't Hart, H., H. Boeije en J. Hox (red.) (1998) *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs. Vierde druk, p. 161-177.
- Honigh, M. (1985) *Doeltreffend beleid. Een empirische vergelijking van beleidssectoren* (diss. Technische Hogeschool Twente) Assen: Van Gorcum.
- Heuvel, J.H.J. van den en L.W.J.C. Huberts (2003) *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk (1999). *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk (2002) *Het morele gezicht van de overheid. Waarden, normen en beleid*. Utrecht: Lemma.
- Hoekstra, A., H.J. Beentjes en E.M. Schut (2004) 'Nieuwe instrumenten voor integriteitsmanagement', in: *Tijdschrift voor de politie*, jrg. 66, nr.3, p.11-13.
- Huberts, L.W.J.C. (e.a.) (2004) *Nederland fraude- en corruptieland? De omvang, achtergronden en afdoening van fraude- en corruptieonderzoeken in Nederlandse gemeenten in 1991 en 2003*. URL: [www.fsw.vu.nl/integriteit](http://www.fsw.vu.nl/integriteit) (03-01-2006).
- Huberts, L.W.J.C. (2005) *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam (inauguratierede).

- Huberts, L.W.J.C. en H. Nelen (2005) *Corruptie in het Nederlandse Openbaar Bestuur*. Utrecht: Lemma.
- Jones, P. (2004) *Fraud and corruption in public Services. A guide to risk and prevention*. Aldershot, Engeland: Gower.
- Kaptein, M. (1998) *Ethics management: auditing and developing the ethical content of organizations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Kaptein, M. en J. Wempe (2002) *The balanced company. A theory of corporate integrity*. Oxford: University Press.
- Koningh, H. de en F. van de Wouw (red.) (2006) *Handboek Integriteit. Ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. Assen: Van Gorcum
- Kortekaas, J. (2005) *Risicoanalyse georganiseerde criminaliteit. Uitwerking instrumentarium en toepassing op de ICT-ontwikkelingen* Den Haag: Elsevier Overheid (diss. Universiteit Leiden).
- Krimpsky, S. en D. Golding (1992) *Social Theories of Risk*. Westport, CT: Praeger.
- Lamboo, M.E.D. (2005) *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*. Delft: Eburon (diss. Vrije Universiteit Amsterdam).
- Lewis, C.W and S.C. Gilman (2005) *The ethics challenge in public service: a problem-solving guide*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Luijk, H. van (2000) *Integer en verantwoord in beroep en bedrijf*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.
- Luijk, H. van (2002) 'Integriteit in het publieke domein. Contouren van een representatieve ethiek', in: Jeurissen, R.J.M. en A.W. Musschenga (red.) *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Meier, K.J. en L.J. O'Toole jr. (2006) 'Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate', in: *Public Administration Review*, jrg. 66. nr. 2, p.177-192.
- Miles, M.B. en A.M. Huberman (1994) *Qualitative Data Analysis. An expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004) *Inventarisatie Integriteitsbeleid Openbaar Bestuur en politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. URL: [http://www.minbzk.nl/openbaar\\_bestuur/integriteit/parlementaire/integriteitsbeleid](http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur/integriteit/parlementaire/integriteitsbeleid) (08-03-2006).
- *Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit*, Tweede kamer 2003-2004. nr. 29436 nr. 3.

- Nelen, H. (2003) *Integriteit in publieke functies. Het centrale registratiepunt integriteitsschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Nelen, H. en A. Nieuwendijk (2003) *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corruptie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Niemeijer, E.W. en W.H.E.M. Beijers (1997) *Gemeentelijk integriteitsbeleid. Een blik op de praktijk*. Publicatiereeks van de vakgroep Criminologie, nr. 4, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- O'Keefe, B. (2000) 'Risk and their management in local government', in: Bishop, P. and N. Preston (red.), *Local Government. Public enterprise & ethics*. Leichhardt, NSW: The Federal Press, pp.179-185.
- Organisation for economic co-operation and development (OECD) (2000) *Trust in government: ethics measures in OECD countries*. Parijs: OECD.
- Organisation for economic co-operation and development (OECD) (2005) *Measures for promoting integrity and preventing corruption: how to assess?* URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/47/34406951.pdf> (25-01-2006).
- Patton, M.Q. (1978) *Utilization-focused evaluation*. Beverly Hills/London: Sage.
- Peeters, C.F.W. (2005) *Measuring Politically Sensitive Behavior. Using probability theory in the form of randomized response to estimate prevalence and the incidence of misbehaviour in the public sphere: a test on integrity violations*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam (doctoraalscriptie).
- Potman, H.P. (1989) *Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Zeist: Kerckebosch (diss. Koninklijke Universiteit Nijmegen).
- Power, M. (2004) *The Risk management of Everything. Rethink the politics of uncertainty*. Londen: Demos.
- Putters, K. (e.a.) (2004) *Spelen met doorwerking. Over de werking van doorwerking van de adviezen van adviescolleges in het Nederlandse openbaar bestuur*. Universiteit van Tilburg, Tilburgse school voor publiek en bestuur en bureau Berenschot.
- Swanborn, P.G. (1996) *Case-study's. wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Treviño, L.K. (e.a.) (1999) 'Managing ethics and legal compliance: what hurts and what works', in: *California Management Review*, vol. 41. nr.2, pp.131-151.
- Trochim, W.M.K. (1989) 'Outcome pattern matching and program theory', in: *Evaluation and Program Planning*, vol. 12, nr. 4, pp. 355-366.
- Vander Beken, T. (2004) 'Risky business: A risk-based methodology to measure organised crime', in: *Crime, law and social change*, vol. 41, nr. 5, pp.471-516.

- Vlek, C.A.J. (1990) *Beslissen over risico-acceptatie: een psychologisch-besliskundige beschouwing over risico-definities, risicovergelijking en beslissingsregels voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van riskante activiteiten*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Vries, G.J.D. de (2000) *Beleidsdynamica als sociale constructie: een onderzoek naar doorwerking van beleidsevaluatie en beleidsadvisering*. Delft: Eburon (diss. Erasmus Universiteit Rotterdam).
- Weiss, C.H. (red.) (1977) *Using Social Research in public policy making*. Lexington, Mass.: Heath.
- Weiss, R.S. (1994) *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. New York: The Free Press.
- *Wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Memorie van Toelichting)*, Tweede Kamer, 2003-2004. 29436, nr. 3.
- Williams, R.A en K.M. Thompson (2004) 'Integrated Analysis: Combining Risk and Economic assessments while preserving the separation of powers', in: *Risk Analysis*, vol. 24, nr. 6, pp. 1613-1623.
- Winter, H.B. (1996) *Evaluatie in het wetgevingsforum*. Deventer: Kluwer (diss. Rijksuniversiteit Groningen).
- Winter, H.B., M. Scheltema en M. Herweijer (1990) *Evaluatie van wetgeving. Terugblik en perspectief*. Deventer: Kluwer.
- Yin, R. (2003) *Case study research. Design and methods*. Thousands Oaks, California: Sage Publications Inc.

## Bijlage 1

Betreft: korte omschrijving van het onderzoek naar de doorwerking van risicoanalyses integriteit.

Geachte heer/mevrouw,

Tijdens mijn studie bestuurskunde aan de Vrije Universiteit, ben ik mij gaan interesseren voor het thema publieke integriteit. Het afgelopen decennium is de belangstelling voor dit thema zowel in de media, wetenschap als het openbaar bestuur zelf, sterk toegenomen. Naast aandacht voor de aard en omvang van integriteitsschendingen, is er ook aandacht voor preventieve maatregelen. Een voorbeeld hiervan zijn risicoanalyses. Een gemeente waar risicoanalyses al enkele jaren tot het integriteitsbeleid behoren, is de gemeente Amsterdam. De risicoanalyses worden door Bureau Integriteit uitgevoerd als één van de beleidsinstrumenten binnen het breed gedefinieerde gemeentelijke integriteitsbeleid.

Er is tot op heden slechts beperkt onderzoek verricht naar de feitelijke werking en de effecten van risicoanalyses. Een eerste, fundamentele vraag voor een onderzoek naar risicoanalyses, lijkt de vraag naar de wijze waarop een organisatie waar een risicoanalyse is uitgevoerd, vervolgens met de informatie uit deze analyse omgaat. Deze vraag gaat vooraf aan de vraag in hoeverre de organisatie integriteitsrisico's in het vervolg ook daadwerkelijk weet te beheersen. Immers, om effectief te kunnen zijn, moeten de resultaten van een risicoanalyse allereerst worden gebuikt, ofwel *doorwerking* vinden. Een vraag die hiermee samenhangt, is de vraag naar de factoren die van invloed zijn op de mate van doorwerking.

Mijn interesse voor de thematiek en nieuwsgierigheid naar deze vragen, hebben ertoe geleid dat ik een afstudeeronderzoek doe naar de doorwerking van risicoanalyses integriteit. Aangezien het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam al enige jaren ervaring heeft met het uitvoeren van risicoanalyses, heb ik de door hen uitgevoerde risicoanalyses als praktijkcases gekozen. Aan de hand van documentanalyse en interviews wil ik mijn onderzoeksvraag beantwoorden.

Gezien uw organisatie in het verleden aan Bureau Integriteit de opdracht heeft gegeven een risicoanalyse uit te laten voeren, zou ik uw organisatie graag in mijn onderzoek willen betrekken. Het gaat mij er daarbij niet om te 'controleren' of u aan de risicoanalyse gevolgen heeft verbonden. Ik ben algemeen geïnteresseerd in de mate van doorwerking van een risicoanalyse en de mogelijke verklaringen daarvan. Deelname aan het onderzoek is anoniem. Dat houdt in dat de uitkomsten, los van het gegeven dat het organisaties binnen de gemeente Amsterdam betreft, niet herleid kunnen worden tot een specifieke organisatie of persoon. Het gaat daarbij in beginsel om ongeveer twee interviews waarvan u vooraf de opzet ontvangt en mogelijk een beperkte vraag om documenten in te zien.

Ik stel het zeer op prijs als ik uw organisatie mag meenemen in mijn onderzoek.

Hoogachtend en met vriendelijke groeten,

Judith van der Veer

E: [jcv.van.der.veer@fsw.vu.nl](mailto:jcv.van.der.veer@fsw.vu.nl)

T: 06-18665349

## Bijlage 2

### INTERVIEWSCHEMA MANAGEMENT

**Naam informant** \_\_\_\_\_

**Nummer informant** \_\_\_\_\_

**Plaats** \_\_\_\_\_

**Datum interview** \_\_\_\_\_

#### Gespreksintroductie

Vóór het vragen stellen het volgende aan de orde stellen:

- Verwijzen naar telefonische afspraak/bevestigingsemail.
- Afstudeeronderzoek voor de opleiding Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Doel onderzoek: inzicht verkrijgen in de doorwerking van risicoanalyses integriteit.
- Soort vragen: feitelijke gebeurtenissen en processen.
- Anonieme verwerking (informant en onderzochte organisatie).
- Duur interview: ongeveer 5 kwartier.

#### Achtergrondkenmerken

Huidige functie in organisatie?

Dienstjaren totaal?

Sinds wanneer huidige functie?

#### A. Vragen over de doorwerking van de risicoanalyse

In u organisatie is in (maand en jaar) een risicoanalyse uitgevoerd door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. De volgende vragen die ik u voorleg hebben betrekking op de wijze waarop er binnen uw organisatie is omgegaan met de risicoanalyse. Tenzij ik anders aangeef, hebben alle vragen betrekking op het management van uw organisatie. Onder het management versta ik alle personen die bijdragen aan de organisatiestrategie en deze uitwerken in plannen, de organisatie helpen structureren, personeelsleden leiden en controleren of de beoogde doelstellingen worden behaald.

<b><i>Kennisname</i></b>
1a. Weet het management van uw organisatie dat er een risicoanalyse is uitgevoerd?
1b. Is het management op de hoogte van de <i>conclusies</i> en aanbevelingen van de risicoanalyse?
1c. Heeft het management weet van de <i>onderliggende redeneringen</i> van de risicoanalyse?
Doorvragen: welke functionarissen hebben precies kennis van de risicoanalyse? Verschilt deze groep per categorie waarnaar hiervoor gevraagd is?
N.B. Na deze vraag met de informant de hoofdlijnen van de diagnose, conclusies en aanbevelingen van de risicoanalyse doornemen.

<b>Acceptatie (vragen alleen stellen als er sprake is van kennisname)</b>
2a. Onderschrijft het management de <i>diagnose</i> zoals in de risicoanalyse is opgesteld?
N.B. Zonodig verduidelijken: met de diagnose wordt de beschrijving van de integriteitsrisico's binnen de organisatie bedoeld.
2b. Onderschrijft het management de <i>noodzaak</i> tot het nemen van maatregelen?
2c. Onderschrijft het management de <i>inhoud</i> van de aanbevelingen?
Doorvraag: op welke wijze is voor u de (non)acceptatie van de risicoanalyse duidelijk geworden?

<b>Besluitvorming (vragen hebben betrekking op de conclusies en aanbevelingen die zijn geaccepteerd)</b>
3a. Is er door het management een <i>tijdspad</i> vastgesteld voor het implementeren van de voorgestelde maatregelen?
3b. Is er door het management <i>budget</i> vrijgemaakt voor het implementeren van de maatregelen?
3c. Is er door het management <i>personeel</i> vrijgemaakt voor het implementeren van de maatregelen?
N.B. Zonodig verduidelijken: er wordt met deze vraag bedoeld op het personeel dat nodig is om de maatregelen daadwerkelijk uit te kunnen voeren in de praktijk.
Doorvragen: op welke wijze zijn deze keuzes vastgelegd? Is het mogelijk dat de besluitvorming door iets anders dan de conclusies en aanbevelingen uit de risicoanalyse is ingegeven?

<b>Daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk (vragen alleen stellen als er besluitvorming heeft plaatsgevonden)</b>
4a. Heeft het management naar aanleiding van de risicoanalyse maatregelen genomen? Zo ja, welke maatregelen?
4b. Hebben er als gevolg van de risicoanalyse als gevolg van deze maatregelen daadwerkelijk veranderingen van de <i>organisatiestructuur</i> of het beleid plaatsgevonden?
4c. Hebben de maatregelen van het management tot daadwerkelijke verandering van de werkwijze en het <i>gedrag</i> van de organisatieleden geleid?
Doorvragen bij bevestigend antwoord: zijn deze bijstellingen ook op dit moment nog van kracht?
Doorvragen als informant twijfelt/ de vraag niet kan beantwoorden: is er een functionaris binnen uw organisatie die mij hierover meer kan vertellen?



## B. Vragen over het proces van de risicoanalyse

Nu u mij heeft verteld over de wijze waarop uw organisatie is omgegaan met de resultaten van de risicoanalyse, wil ik graag met u teruggaan naar de periode waarin de risicoanalyse in uw organisatie is uitgevoerd. Ook deze vragen hebben betrekking op het management van uw organisatie.

<b><i>Het voortraject</i></b>
1a. Hebben Bureau Integriteit en uw organisatie <i>concrete</i> afspraken gemaakt over de vraagstelling en beoordelingsmaatstaven van de risicoanalyse? N.B. Zonodig verduidelijken: beoordelingsmaatstaven zijn de criteria op basis waarvan over een verschijnsel (hier: het werkproces) een oordeel wordt geveld. Doorvragen: waarom zou u de afspraken wel/niet als concreet typeren?
1b. In hoeverre is het voortraject van de risicoanalyse van invloed geweest op de <i>acceptatie</i> van de risicoanalyse door het management?
<b><i>De uitvoering van de risicoanalyse</i></b>
2a. Is het management van mening dat Bureau Integriteit tijdens de uitvoering van de risicoanalyse <i>regelmatig</i> informatie heeft gegeven?
2b. Is het management van mening dat Bureau Integriteit tijdens de uitvoering van de risicoanalyse <i>volledige</i> informatie heeft gegeven?
2c. Is het management van mening dat Bureau Integriteit tijdens de uitvoering van de risicoanalyse <i>betrouwbare</i> informatie heeft gegeven?
2d. Heeft Bureau Integriteit het management tijdens de uitvoering van de risicoanalyse zowel <i>gevraagd als ongevraagd</i> informatie gegeven? Doorvragen: kunt u ter illustratie een situatie schetsen waar dit uit blijkt?
2e. In hoeverre is deze informatievoorziening tijdens de uitvoeringsfase van invloed geweest op de <i>kennisname</i> van de risicoanalyse door het management?
3a. Is het management van mening dat Bureau Integriteit zich tijdens de uitvoering van de risicoanalyse <u>niet</u> heeft laten leiden door <i>eigenbelang</i> ?
3b. Is het management van mening dat Bureau Integriteit tijdens de uitvoering van de risicoanalyse <i>eerlijk</i> zijn <i>mening</i> heeft gegeven? Doorvragen: kunt u ter illustratie een situatie schetsen waar dit uit blijkt?
3c. In hoeverre is deze ervaren onafhankelijkheid van Bureau Integriteit van invloed geweest op de mate van <i>acceptatie</i> van de risicoanalyse door het management?
<b><i>Het vervolgtraject</i></b>
4a. Heeft Bureau Integriteit nadat de risicoanalyse is uitgevoerd haar bevindingen <i>gepresenteerd</i> aan het management? Doorvragen: op welke manier(en) gebeurde dat?
4b. Heeft het management de presentatie als <i>duidelijk</i> ervaren?
4c. Heeft het management nadat de risicoanalyse is uitgevoerd <i>zelf contact</i> gezocht met Bureau Integriteit?
4d. In hoeverre is dit vervolgtraject van invloed geweest op de <i>kennisname</i> van de risicoanalyse door het management?

### C. Vragen over het product van de risicoanalyse

Nu vragen over het proces van de risicoanalyse aan bod zijn gekomen, wil ik u enkele vragen stellen over de risicoanalyse als product. Het gaat hierbij om de diagnose, conclusies en aanbevelingen van de risicoanalyse zoals Bureau Integriteit deze aan uw heeft voorgelegd. Ook deze vragen hebben betrekking op het management van uw organisatie.

<b><i>De kwaliteit van het eindrapport van de risicoanalyse</i></b>
1a: Komt de beschrijving van de risico's zoals gepresenteerd in het eindrapport, volgens het management overeen met de <i>werkelijkheid</i> ?
1b: Is het management van mening dat er tijdens de uitvoering van de risicoanalyse voldoende <i>onderzoeksmethoden</i> zijn toegepast? N.B. Zonodig verduidelijken: met voldoende wordt zowel naar het aantal als de soort onderzoeksmethoden gevraagd.
1c. In hoeverre is de ervaren kwaliteit van het eindrapport van invloed geweest op de mate waarin het management maatregelen heeft genomen naar aanleiding van de risicoanalyse?
<b><i>De waarschijnlijkheid en effecten van de risico's</i></b>
2a. Ervaart het management de <i>waarschijnlijkheid</i> dat in de risicoanalyse gediagnosticeerde risico's zich daadwerkelijk zullen voordoen als groot of klein?
2b. Ervaart het management de <i>ongewenste effecten</i> van de risico's als ernstig of niet-ernstig?
2c. In hoeverre zijn de ervaren waarschijnlijkheid en effecten van de risico's van invloed geweest op de mate waarin het management maatregelen heeft genomen naar aanleiding van de risicoanalyse?
<b><i>De haalbaarheid van de aanbevelingen</i></b>
3a. In hoeverre acht het management het <i>juridisch mogelijk</i> de aanbevelingen uit de risicoanalyse te implementeren?
3b. In hoeverre acht het management de <i>financiële consequenties</i> van het opvolgen van de aanbevelingen uit de risicoanalyse als inpasbaar in de begroting?
3c. In hoeverre beschouwt het management de aanbevelingen als inpasbaar in de <i>organisatiestructuur</i> ?
3d. In hoeverre beschouwt het management de aanbevelingen als inpasbaar in de <i>organisatiecultuur</i> ?
3e. In hoeverre is deze ervaren haalbaarheid van de aanbevelingen van invloed geweest op de mate waarin de <i>uitvoeringspraktijk</i> daadwerkelijk is <i>bijgesteld</i> ?

#### D. Vragen over de omgeving waarin de risicoanalyse is uitgevoerd

Als laatste onderdeel van het interview, wil ik u enkele vragen stellen voor de wijze waarop uw organisatie met het thema integriteit omgaat.

1a. Op welke manieren wordt er binnen uw organisatie aandacht besteedt aan het thema integriteit? (lijst nalopen).

*Voorlichting:* in brochures, informatie op intranet, intern informatieblad, voorlichtingsbijeenkomsten en workshops.

*Opleiding:* Aanbieden van opleidingen en cursussen, dilemmatrainingen.

*Personeelsbeleid:* Bij functioneringsgesprekken, uitleg van integriteitsbeleid bij de introductie van nieuwe medewerkers, het betrekken van het personeel bij het opstellen van de gedragscode.

*Werkprocessen:* In het management-, afdelings- of werkoverleg.

*Verantwoording:* Rapportage aan de ondernemingsraad, rapportage aan politieke of vertegenwoordigende orgaan, in jaarstukken zoals begroting en jaarverslag.

1b. Welke *positie* neemt het thema integriteit binnen uw organisatie in? Bijvoorbeeld, waar staat integriteit indien over een top twintig van belangrijke organisatieonderwerpen wordt gesproken?

1c. In hoeverre is deze aandacht door het thema integriteit van invloed geweest op de mate waarin de *uitvoeringspraktijk* daadwerkelijk is *bijgesteld*?

#### Afsluiting

Na het stellen van de vragen afsluiten met:

- De vraag of geïnterviewde nog iets wil toevoegen aan hetgeen besproken is.
- Afspraken maken over eventuele aanvullende dataverzameling.
- Vertellen wat er met de interviewgegevens gaat gebeuren (analysewijze, anonieme verwerking).
- Informeren of de geïnterviewde zelf nog vragen heeft.
- Geïnterviewde bedanken voor interview en aangeven dat hij/zij het eindrapport krijgt toegestuurd.

## Bijlage 3

### INTERVIEWSCHEMA UITVOERINGSPRAKTIJK

**Naam informant** \_\_\_\_\_

**Nummer informant** \_\_\_\_\_

**Plaats** \_\_\_\_\_

**Datum interview** \_\_\_\_\_

#### Gespreksintroductie

Vóór het vragen stellen het volgende aan de orde stellen:

- Verwijzen naar telefonische afspraak/bevestigingsemail.
- Afstudeeronderzoek voor de opleiding Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Doel onderzoek: inzicht verkrijgen in de doorwerking van risicoanalyses integriteit.
- Soort vragen: feitelijke gebeurtenissen en processen.
- Anonieme verwerking (informant en onderzochte organisatie).
- Duur interview: ongeveer 3 kwartier.

#### Achtergrondkenmerken

Huidige functie in organisatie?

Dienstjaren totaal?

Sinds wanneer huidige functie?

#### A. Vragen over de doorwerking van de risicoanalyse

In u organisatie is in (maand en jaar) een risicoanalyse uitgevoerd door het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam. De volgende vragen die ik u voorleg hebben betrekking op de wijze waarop er binnen uw organisatie is omgegaan met de risicoanalyse. Tenzij ik anders aangeef, hebben deze vragen betrekking op de uitvoeringspraktijk binnen uw organisatie. Daarmee bedoel ik de alledaagse procesvoering.

Met de informant de hoofdlijnen van de diagnose, conclusies en aanbevelingen van de risicoanalyse doornemen.

<b><i>Besluitvorming</i></b>
1a. Hebt u gemerkt dat het management maatregelen heeft genomen naar aanleiding van de genoemde aanbevelingen?

<b><i>Daadwerkelijke bijstelling van de uitvoeringspraktijk</i></b>
1a. Hebben er als gevolg van deze maatregelen van het management daadwerkelijk veranderingen van de <i>organisatiestructuur</i> of het beleid plaatsgevonden?
1b. Hebben de maatregelen van het management tot daadwerkelijke verandering van de werkwijze en het <i>gedrag</i> van de organisatieleden geleid?
Doorvragen bij bevestigend antwoord: <ul style="list-style-type: none"><li>- Zijn deze bijstellingen ook op dit moment nog van kracht?</li><li>- In hoeverre zijn deze veranderingen ook daadwerkelijk het gevolg van de risicoanalyse?</li></ul>

## B. Vragen over de omgeving waarin de risicoanalyse is uitgevoerd

Als laatste onderdeel van het interview, wil ik u enkele vragen stellen voor de wijze waarop uw organisatie met het thema integriteit omgaat.

1a. Op welke manieren wordt er binnen uw organisatie aandacht besteed aan het thema integriteit? (lijst nalopen).

*Voorlichting:* in brochures, informatie op intranet, intern informatieblad, voorlichtingsbijeenkomsten en workshops.

*Opleiding:* Aanbieden van opleidingen en cursussen, dilemmatrainingen.

*Personeelsbeleid:* Bij functioneringsgesprekken, uitleg van integriteitsbeleid bij de introductie van nieuwe medewerkers, het betrekken van het personeel bij het opstellen van de gedragscode.

*Werkprocessen:* In het management-, afdelings- of werkoverleg.

*Verantwoording:* Rapportage aan de ondernemingsraad, rapportage aan politieke of vertegenwoordigende orgaan, in jaarstukken zoals begroting en jaarverslag.

1b. Welke *positie* neemt het thema integriteit binnen uw organisatie in? Bijvoorbeeld, waar staat integriteit indien over een top twintig van belangrijke organisatieonderwerpen wordt gesproken?

### Afsluiting

Na het stellen van de vragen afsluiten met:

- De vraag of geïnterviewde nog iets wil toevoegen aan hetgeen besproken is.
- Afspraken maken over eventuele aanvullende dataverzameling.
- Vertellen wat er met de interviewgegevens gaat gebeuren (analysewijze, anonieme verwerking).
- Informeren of de geïnterviewde zelf nog vragen heeft.
- Geïnterviewde bedanken voor interview en aangeven dat hij/zij het eindrapport krijgt toegestuurd.

“... All forms of organizational life demand compromises of values one holds dear. The person who is unwilling to 'risk his soul occasionally like the rest of us' cannot contribute constructively to any organization. The significant ethical question is not whether one should compromise but when one should do so -- that is, how important are the values at stake...”

John A. Rohr (1989) *Ethics for Bureaucrats, An Essay on Law and Values: Second Edition, Revised and Expanded*, New York: Marcel Dekker, p. 10.